

Mariano Aguirre

GUERRA FRÍA 2.0

Claves para entender
la nueva política
internacional

Icaria  Más Madera

Mariano Aguirre

GUERRA FRÍA 2.0

Claves para entender
la nueva política
internacional

Icaria  Más Madera

Guerra Fría 2.0

Mariano Aguirre

Guerra Fría 2.0

Claves para entender la nueva política internacional

Icaria ♣ Más Madera

© Mariano Aguirre

,

2023

© De esta edición

Icaria editorial

Vilassar de Dalt, Barcelona

www.icariaeditorial.com

Primera edición: marzo de 2023

ISBN: 978-84-19200-77-8

Maquetación: Marina Sánchez

Gracias por comprar una edición autorizada de este libro. Ninguna parte de este texto puede ser reproducida, transmitida, descargada, descompilada, sometida a ingeniería inversa, o almacenada o introducida en ningún sistema de almacenamiento y recuperación de información, de ninguna forma o por ningún medio, ya sea electrónico o mecánico, conocido ahora o inventado en el futuro, sin el permiso expreso por escrito de Ediciones de Intervención Cultural.

Sumario

Agradecimientos

Capítulo 1. De la Guerra Fría a la globalización

Capítulo 2. Un solo sistema mundial

Capítulo 3. Multipolaridad y poderes emergentes

Capítulo 4. Las grandes potencias y el sur global

Capítulo 5. Estados Unidos, crisis interna y de liderazgo

Capítulo 6. China, hacia la consolidación de gran potencia

Capítulo 7. Rusia, un gigante militar con debilidades

Capítulo 8. Un mundo de desafíos para la UE

Capítulo 9. ¿Una seguridad diferente?

Capítulo 10. El futuro

Sobre el autor

Agradecimientos

Fragmentos de este libro se publicaron en Política Exterior, esglobal.org, The World Today, Afkar/Ideas, Janus 2022,

bbc

Mundo, y Vanguardia Dossier, y en los informes Un mundo de inseguridad: violencia convencional y no convencional (Friedrich Ebert Stiftung, Berlín, 2021) y Nuestra Agenda Común y la renovación del contrato social (Colección Erronkak 1, Secretaría General de Transición Social y Agenda 2030, Gobierno Vasco, 2023). El autor agradece la autorización para reproducirlos aquí.

Gracias a Mabel González Bustelo por sus valiosos comentarios y trabajo de edición del texto.

Las conversaciones y trabajos con Robert Matthews durante más de tres décadas sobre la Guerra Fría, las etapas posteriores, y la política interior y exterior de Estados Unidos, han sido siempre de inmenso valor.

Entre muchas otras personas de quienes he aprendido, quiero resaltar que a lo largo de varias décadas los intercambios de opiniones con Steve Del Rosso, Wolf Grabendorff, Chris Harris, el recientemente fallecido profesor Luis Moita, Pierre Schori, David Sogge, y Augusto Varas enriquecieron mis puntos de vista, que de una u otra forma aparecen en este libro.

Más recientemente, Kristina Birke (Fundación Friedrich Ebert) y Patricia Lewis (Chatham House) me han alentado a explorar nuevos temas, que se encuentran en este texto, y confiado en mi trabajo.

Gracias por su amistad y confianza a Anna Monjo, directora de la editorial Icaria.

El diálogo constante sobre múltiples aspectos de la política internacional con mi esposa, Covadonga Morales Bertrand, es una

fuentes de pensamiento crítico que se reflejan en lo que tengo de
acertado en este libro. Por eso, a ella se lo dedico.

Alpedrete (Madrid), 23 de enero, 2023

1. De la Guerra Fría a la globalización

La Guerra Fría fue un período de la historia contemporánea desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la disolución de la Unión Soviética (

URSS

) en 1991. El historiador Odd Arne Westad considera que este período fue, en realidad, el «pico» de una Guerra Fría que comenzó a finales del siglo

xix

, cuando se comenzó a perfilar la confrontación entre capitalismo y comunismo.¹ En este sentido, su tesis coincide con Jürgen Osterhammel, quien considera que fue en ese siglo cuando se forjaron muchos de los grandes cambios científicos, tecnológicos, político y bélicos que se manifestaron a partir de 1900.²

Como la guerra de Vietnam, las luchas anticoloniales en Argelia, la crisis de los misiles de Cuba, la construcción y caída del Muro de Berlín, las ocupaciones militares de la URSS en países aliados del Pacto de Varsovia y la invasión soviética de Afganistán, son hechos que marcaron la conciencia política de varias generaciones pero que resultan lejanos para las más nuevas. Sin embargo, muchas de sus características y tendencias se prolongan hasta la actualidad y tienen consecuencias que se originaron en ese período.

Aunque se trataba de una confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética, fue una guerra «fría» porque supuso un fuerte distanciamiento entre esos países, pero sin choques armados directos, aunque al menos en dos ocasiones (crisis de Berlín y Cuba) se estuvo al borde de un conflicto con armas nucleares. Esta guerra fue también «caliente» y violenta porque la desplazaron a enfrentamientos entre sus aliados en países del entonces denominado Tercer Mundo. Las dos primeras décadas de la Guerra Fría coincidieron con las revoluciones en favor de la

descolonización en el Tercer Mundo. Todas eran de corte nacionalista, aunque muchos de sus líderes se habían formado como marxistas. La dinámica de la Guerra Fría capturó y desvirtuó estas revoluciones, y enfrentó a gobiernos y guerrillas en el marco de la confrontación capitalismo vs comunismo.

Martin Walker escribió:

La historia de la Guerra Fría ha sido la historia del mundo desde 1945. [...] Fue realmente un conflicto global, mucho más que las dos guerras mundiales que se libraron en el siglo

xx

. América del Sur y África Subsahariana, continentes que habían estado fuera de las luchas anteriores, fueron absorbidos en sus fauces. Turcos pelearon en Corea, argelinos fueron a luchar en Vietnam, cubanos pelearon en Angola, y los niños rusos y de Estados Unidos cuyas clases eran interrumpidas en las escuelas por alarmas de guerra nuclear, crecieron para ir a morir en Saigón y Kabul.³

Durante la Guerra Fría hubo un crecimiento sin precedentes de la capacidad militar de las dos potencias y otros países, con especial énfasis en los arsenales nucleares. El arma nuclear, que fue usada por Estados Unidos en 1945 contra las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki con el argumento de terminar la Segunda Guerra Mundial, se transformó en el símbolo de la época, con su desarrollo por parte también de la urss, Francia, Gran Bretaña y China. Más tarde se unirían India, Pakistán, Israel (que nunca lo ha admitido oficialmente), y Corea del Norte.

Ambas potencias se embarcaron en operaciones de inteligencia y amplias campañas de propaganda contra el otro: el «totalitarismo represivo» de la urss y el «capitalismo explotador» de Estados Unidos. Los discursos políticos, los medios culturales (como el cine) y el periodismo fueron instrumentos de esta lucha política. La guerra de propaganda fue unida a políticas represivas internas: persecuciones y represión al Partido Comunista y sus miembros en Estados Unidos, donde se crearon campañas como la del senador Joe McCarthy para procesar y marginar a comunistas; persecución y

represión a los disidentes y fuerte control social en la urss y sus países aliados.

Washington y Moscú crearon sus zonas de influencia política y económica. Estados Unidos en Europa Occidental y en gran parte de los territorios de los imperios europeos (que perdieron poder y colonias durante y después de la Segunda Guerra Mundial). Rusia controló Europa Oriental, ocupó la mitad de Alemania y de Berlín, y más tarde fortaleció su poder sobre Cuba y estableció alianzas con Vietnam y Corea del Norte. Las dos zonas económicas eran totalmente independientes entre sí y prácticamente no tenían vínculos. Esta es una diferencia sustancial con la situación actual, como se analiza en este libro.

Mientras crecían los arsenales y el hostigamiento propagandístico, las grandes potencias fueron combinando la hostilidad abierta con negociaciones, especialmente en el terreno del control de armamentos, y fraguaron una serie de acuerdos sobre armas nucleares tácticas y de alcance intermedio (desplegadas especialmente en Europa) y estratégicas o de largo alcance (instaladas en tierra, submarinos y aviones). El control de armamentos, un mecanismo regulador que permite el crecimiento de los arsenales, pero con negociaciones y medidas de confianza con la parte contraria, era visto por los partidarios de las armas nucleares como una forma de mantener su vigencia con límites, y por el pacifismo como un camino que debía evolucionar hacia el desarme.

Proyecciones en la actualidad

En cada uno de estos campos, la Guerra Fría tiene hoy continuidad, en general de forma negativa. El número de armas nucleares y de otros tipos que poseen Estados Unidos y Rusia (que heredó el status jurídico de Estado al desaparecer la

urss

) han descendido en número, pero han aumentado en sofisticación y letalidad. La destructividad de algunas armas convencionales genera tensiones para su uso y las acerca a las armas nucleares «pequeñas» o tácticas (que, pese a esa denominación, tienen una capacidad de destrucción decenas de veces mayor de lo que fueron las bombas sobre Hiroshima y Nagasaki). Otros países han avanzado en sus programas de armas nucleares (o programas nucleares civiles que pueden ser transformados en bélicos) y la proliferación de armamento de este tipo es uno de los grandes peligros regionales y globales.

Las negociaciones de control de armamentos nucleares (incluyendo prohibir pruebas en la atmosfera) avanzaron considerablemente, en particular en el final y con posterioridad a la Guerra Fría. Pero los acuerdos que se lograron entonces han sido abandonados o se encuentran en estado crítico. Por ejemplo, el que limita el número de misiles balísticos intercontinentales (icbm, en sus siglas en inglés), se encuentra prorrogado sin negociaciones para renovarlo. El tratado sobre misiles antibalísticos (abm, siglas en inglés) fue abandonado por Estados Unidos en 2002. Las negociaciones para un tratado que prohíba la producción de uranio altamente enriquecido y plutonio para armas nucleares se encuentran bloqueadas. La guerra de Ucrania ha retrasado más las discusiones, en varios países con armas nucleares, sobre incluir en sus estrategias nucleares un compromiso de no primer uso de este tipo de armas.⁴

Cuatro destacados actores políticos de la Guerra Fría, Henry Kissinger y George Shultz (ex secretarios de Estado), William Perry (ex secretario de Defensa) y San Nunn (senador) escribieron en 2007 que la disuasión nuclear tiene costos y riesgos que resultan actualmente inaceptables, y apoyaron la idea de avanzar mediante negociaciones y pactos entre potencias hacia un mundo sin armas nucleares. «Una nueva era nuclear será más precaria, psicológicamente desorientadora, y económicamente más costosa que la disuasión nuclear durante la Guerra Fría».⁵

La economía ha sustituido en gran medida a la ideología en las políticas globales de las grandes potencias. Al contrario de la Guerra Fría, hay una multiplicidad de alianzas y vínculos pragmáticos sin lealtades políticas o sumisiones estrictas. La urss se presentaba

como una potencia que encarnaba la agenda revolucionaria del marxismo. Sin embargo, su legitimidad como modelo de emancipación contra el capitalismo fracasó, en particular a partir de la represión del estalinismo. El modelo no pudo competir en la oferta de bienes para los ciudadanos y no resultaba atractivo para nadie. El capitalismo pudo ofrecer esos bienes a muchos y dejar abierta la esperanza de conseguirlos para el resto, algo que no era posible imaginar en el contexto de escasez en las sociedades comunistas.

Igualmente, el régimen de libertades públicas y ejercicio de derechos, excepto en los casos de terrible represión bajo dictaduras en el mundo capitalista, y teniendo en consideración medidas de control social en democracias, era mejor para la vida ciudadana que en el comunismo. Este falló como alternativa emancipatoria ante el capitalismo y traicionó sus valores y propuestas sobre la eliminación del poder de unas clases sobre otras, la explotación de los trabajadores y la construcción de sociedades libres. En coherencia con ese fracaso, la relación de Moscú con sus aliados se basaba en la coacción militar (incluyendo intervenciones militares contra aliados dado que consideraba que tenían «soberanía limitada» dentro del campo comunista) o en la debilidad de los socios (Cuba).

China tenía disputas ideológicas con Rusia, sobre la interpretación del marxismo, su aplicación en la revolución, y sobre si era posible y deseable influir en los procesos nacionales de otros países. Durante la Guerra Fría Pekín mantuvo una política, en general, de no injerencia en asuntos internos y no alineación. Su capacidad de influencia se manifestaba en países y conflictos vecinos, como Corea, Vietnam y Camboya. Sin embargo, en los setenta y ochenta apoyó a grupos insurgentes antisoviéticos, como unita en Angola, y no rompió las relaciones diplomáticas con Chile luego del golpe de Estado (1973) contra el presidente Salvador Allende, al que consideraba un gobierno apoyado por la urss. Moscú y sus gobiernos aliados, por su parte, mantuvieron relaciones cordiales con la dictadura argentina, o silencio sobre sus acciones represivas, que tomó el poder en 1986, debido a las relaciones económicas con ese país.

Nuevas formas de competencia

Las potencias actuales entre las que hay crecientes tensiones enfrentan graves problemas y consecuencias para desvincularse económica, comercial y tecnológicamente entre sí en el contexto de la globalización. Los ciudadanos en Europa o Estados Unidos lo ven en su vida diaria: mientras que la relación con China se vuelve más tensa, se consumen centenares de productos hechos en ese país, en muchos casos por empresas occidentales que en su día cerraron sus fábricas y se marcharon a China para aprovechar su mano de obra barata y el control social sobre ella.

La confrontación se libra también actualmente a través de la propaganda que se proyecta con formas diferentes, más sofisticadas y perversas. Por ejemplo, mediante la utilización de redes sociales y de sistemas masivos de acceso a los datos de inmensos grupos humanos (por ejemplo, electores de un país), y la difusión de noticias falsas, rumores y teorías conspiratorias a través de las redes y «granjas de robots» guiados por algoritmos, que pueden incluso difundir noticias falsas orientadas a grupos sociales determinados.

Diversos estudios indican que las grandes plataformas como Facebook alientan o no toman medidas para disuadir a Estados, organizaciones o personas que fomentan la polarización política, el fanatismo y la violencia. Algunos Estados pueden interferir en los procesos electorales de otros (como, indican diversas fuentes, hizo Rusia en las elecciones de 2017 en EEUU que llevaron a Donald Trump al poder).⁶

Estas son consecuencias de la opacidad de las nuevas tecnologías. Las grandes compañías que controlan las plataformas como Facebook y Google tratan los algoritmos como secretos comerciales, y la complejidad del conocimiento científico sobre el manejo de datos lo hacen inaccesible para el gran público y el debate democrático sobre el uso de estos. Las relaciones entre control social, límites de la democracia son cuestiones que están entrando en las discusiones sobre el orden internacional y cómo pueden ser

usados positiva o negativamente en cuestiones como refugio, migraciones, crisis humanitarias, pandemias y prevención de conflictos.⁷

Un diagnóstico errado

Al finalizar la Guerra Fría, Francis Fukuyama predijo que el liberalismo político y económico había triunfado sobre las ideologías totalitarias (nazismo, fascismo y comunismo). Se iniciaba el «fin de la Historia», una era de liberalismo global, frente a la que solo quedaban remanentes de autoritarismo en lugares como Irak y Afganistán. En ese mundo post totalitario y liberal, Estados Unidos sería la única gran potencia hegemónica, Rusia y China se integrarían en el sistema de libre mercado y democrático en el largo plazo y se acababa la tensión entre grandes potencias.⁸ El diagnóstico fue incorrecto.

Estados Unidos no tenía la capacidad para ser la única superpotencia y el sistema internacional estaba cambiando rápidamente. El período de la «unipolaridad» duró menos de una década y mostró sus limitaciones a partir del fracaso en Irak y las disensiones con los aliados. Esta es otra de las más importantes diferencias entre la Guerra Fría y la situación actual: Estados Unidos se encontraba al final de la Segunda Guerra Mundial en su auge imperial mientras que ahora sufre una serie crisis y declive que, combinado con el auge de otros países, limita su capacidad de ser líder hegemónico global.

La transición en Rusia no llevó a que al poder soviético evolucionase hacia la democracia sino a un régimen autoritario que, además, cuestiona el orden liberal. China se incorporó al mercado mundial capitalista, mantuvo el férreo control político por parte de una élite y desarrolló un modelo de privatización controlada desde el Estado, logrando un gran desarrollo económico y una sostenida innovación tecnológica sin ninguna apertura democrática. Qué modelo tiene el país es una discusión en curso: capitalismo de Estado, capitalismo autoritario o economía híbrida.

La Unión Europea (ue) amplió su número de Estados miembros, pero los intereses nacionales chocan con el proyecto post nacional, hasta el punto de que el Reino Unido la abandonó. El carácter liberal y democrático de la Unión está, a su vez, debilitado por gobiernos autoritarios en el este europeo y el surgimiento de partidos de ultraderecha en el continente.

Se ha producido un declive de la democracia y su legitimación entre amplios sectores de la sociedad global. El impacto de las políticas neoliberales implementadas desde los años ochenta produjo globalmente más precarización laboral y debilitamiento de los servicios públicos. Esto aceleró la frustración con los partidos políticos tradicionales, crecientes protestas sociales alrededor del mundo y desafección con la democracia. Aunque no ha provocado mayor adhesión al modelo comunista o socialdemócrata, sí ha favorecido la creación de partidos y coaliciones contra el neoliberalismo en Europa y el reforzamiento de la izquierda del Partido Demócrata en Estados Unidos.

Hay numerosas protestas sociales, así como movimientos y electores suficientes para constituir gobiernos con programas formal o prácticamente socialdemócratas en varios países europeos, Chile, Colombia (a partir del triunfo de Gustavo Petro en las elecciones de 2022), y el gobierno del Partido Demócrata en la Casa Blanca. Pero es notable el ascenso de populismos ultranacionalistas, antiliberales y de derechas que luchan por llegar, o llegan al poder usando mecanismos electorales para luego desgastar el sistema democrático. El crecimiento electoral de la ultraderecha en Suecia en septiembre de 2022 y el gobierno de coalición de ultraderecha de Giorgia Meloni, formado en octubre en Italia son pruebas de esta tendencia. La dirección que tome la política en niveles nacionales influirá en las tendencias en las relaciones entre los estados.

Todo esto influye en la crisis del sistema multilateral, también denominado orden basado en reglas o liberal, que se creó después de la Segunda Guerra Mundial y que ha estado asociado al libre mercado y la democracia. La decepción de millones de ciudadanos con la democracia ha impactado sobre el multilateralismo, al que perciben como una de las caras de la democracia y la globalización, a la que se acusa de atacar las identidades nacionales (un

malentendido promocionado por Trump y las ultraderechas nacionalistas de otros países).

La desigualdad entre Estados se ha ahondado entre los más adelantados industrial y tecnológicamente, y con mayor poder en las instituciones internacionales, los intermedios y los más pobres (con diferentes niveles de pobreza y exclusión). Para gran parte de las sociedades de los estados intermedios y de los más excluidos, el orden liberal es una arquitectura de poder que no les ayuda ni beneficia. Esto no significa que haya propuestas consistentes sobre un orden diferente, sino competencia para controlarlo (China y Rusia) o para reformarlo (los emergentes) en el marco de un mundo multipolar.

China ha incrementado su compromiso con Naciones Unidas en los últimos años, pero, junto con Rusia, insiste en que Estados Unidos y sus aliados utilizan el sistema multilateral (en particular a la onu) para sus objetivos. Pekín tendría interés en que se desarrolle un sistema de gestión bipolar del orden mundial, hegemonizado por Washington y Pekín.

Por su parte, los movimientos de la sociedad civil global, como el Foro de Puerto Alegre, se han transformado por un lado en protestas sociales sobre los efectos de la globalización, la desigualdad y la injusticia social, más orientados a reformas dentro de los estados que a consolidar una red global y reformar las instituciones financieras internacionales.⁹ Por otro, en un movimiento global descentralizado en torno al cambio climático que exige políticas nacionales de reformas o cambios radicales profundos. Las cadenas de protestas surgidas a partir de la crisis financiera global de 2008-2009 (desde Ocupar Wall Street hasta los Indignados españoles, la primavera árabe y las manifestaciones masivas en la zona Andina, y en otras regiones y países) han tenido un impacto controvertido. En general, no han logrado desplazar del poder a los partidos políticos tradicionales. En todo caso han conseguido integrarse en formaciones de gobierno nacional o local, como Podemos en el caso español, o favorecer la llegada al poder de la coalición liderada por Gustavo Petro en Colombia.

Pero, la protesta masiva en las calles de múltiples países puede haber tenido una influencia en el regreso a políticas estatales con

orientación social, y en la reflexión crítica sobre la necesidad de revisar el concepto de contrato social y retomar políticas de Estado Benefactor (Welfare State) que fueron abandonadas total o parcialmente durante las décadas neoliberales.¹⁰

Crisis de la globalización

Las nuevas tensiones entre potencias grandes e intermedias, y los realineamientos, se producen ahora en el marco de la crisis de la globalización de las relaciones económicas, comerciales, financieras y políticas que dominó el escenario internacional durante las últimas cuatro décadas, y dentro del que operan todos los estados. La globalización no se produjo durante la Guerra Fría debido a la división política del mundo, y que todavía no se habían producido avances suficientes en las cadenas de producción y los sistemas de transporte de mercancías.

Uno de los efectos más graves de la globalización unida a políticas neoliberales fue el debilitamiento del orden liberal internacional que se había creado al finalizar la Segunda Guerra Mundial. En un desarrollo paradójico, por una parte, los Estados se vincularon más entre sí en el terreno de la economía, en cadenas de producción transnacionales, libre movimiento de capitales y operaciones financieras, y menos restricciones arancelarias. Por otra, las reglas comunes basadas en el Derecho Internacional que ya habían sido en diversas ocasiones violadas por los estados más fuertes del sistema internacional fueron todavía menos respetadas. Naciones Unidas, y su capacidad de negociar acuerdos, ha sido desplazada por organizaciones como el G-20. En este proceso, el interés nacional de los Estados, especialmente los más fuertes, prevaleció sobre el interés común en torno a problemas como la crisis ambiental y las guerras.¹¹

La globalización, que fue presentada y exaltada por sus partidarios como un modelo de crecimiento beneficioso que iría incluyendo a todos los países, se ve afectada por una serie de factores interrelacionados: la pandemia de la Covid 19, la nueva tendencia a

producir en lugares más cercanos a los mercados (por ejemplo que altera las cadenas internacionales de producción (por ejemplo, empresas de Estados Unidos están trasladando sus fábricas de China a México), el nacionalismo que promueve políticas proteccionistas y producir y consumir «en casa», la disminución del comercio mundial y entre Rusia y Europa. Estas cuestiones llevan a debatir si estamos ante una posible desglobalización.¹² Sin embargo, difícilmente acabará la globalización, sino que adoptará nuevas formas, combinadas con el nacionalismo económico.

El énfasis por parte de gobiernos, políticos y economistas durante décadas por presentar a la globalización neoliberal y al orden liberal internacional como un proyecto común ha producido una deslegitimación de este último por cinco razones:

El crecimiento de la desigualdad de ingresos a nivel mundial debido a políticas fiscales y de reducción del papel del Estado, desde los años ochenta. El 10 % más rico de la población mundial actualmente recibe el 52 % del ingreso global, mientras que la mitad más pobre de la población gana el 8,5 % del mismo. De media, una persona del 10 % superior de la distribución mundial de la renta gana 122.100 dólares al año, mientras que una persona de la mitad más pobre de la distribución mundial de la renta gana 3.920 dólares al año.

Las desigualdades de riqueza global son incluso más pronunciadas que las desigualdades de ingresos. El informe anual sobre desigualdad, dirigido por el economista Thomas Piketty, indica que la hiper concentración de la riqueza afecta a todas las regiones del mundo (y ha empeorado durante la pandemia de la Covid 19). A nivel global, en 2020 el 50 % más pobre de la población mundial poseía sólo el 2 % del total de la propiedad privada (bienes raíces, negocios y activos financieros, neto de deuda), mientras que el 10 % más rico posee el 76 %.¹³

El ascenso de un populismo nacionalista ultraconservador y en muchos casos extremista, antidemocrático, antiliberal y contrario a la globalización, a la que identifica junto con el sistema multilateral y el Derecho Internacional como enemigos de «la nación» y su soberanía. A la vez, se presenta como una derecha alternativa, provocadora y en

*algunos casos moderna.*¹⁴

*La crisis de la democracia, la creciente tendencia autoritaria en el mundo y el ascenso del populismo autoritario tienen relación directa con la desigualdad, la precarización del empleo, y el descenso de los servicios prestados por el Estado en bienes públicos como la salud y la educación. A su vez, se produce una desvinculación entre políticas económicas y democracia. Un informe del instituto Chatham House señala que «un fuerte aumento de la desigualdad económica, que va desde la desigualdad de ingresos hasta las discrepancias en la riqueza y la seguridad económica, se ha traducido en las últimas décadas en desigualdad política. Además, los sistemas democráticos se han vuelto menos sensibles a los electorados a través de la «despolitización» de la formulación de políticas, en particular la política económica, como resultado de su aislamiento del escrutinio democrático a nivel nacional».*¹⁵

Poderes sin legitimidad. El poder de una potencia está dado por su prestigio, su autoridad y su legitimidad, según lo definió el teórico de las Relaciones Internacionales Hedley Bull, y no sólo por su capacidad para imponerse por la fuerza sobre otros. Estados Unidos ha perdido en gran medida esas tres capacidades, Rusia no las posee, y China sólo resulta atractiva por sus inversiones. Esas capacidades están relacionadas con el cumplimiento de normas y el mantenimiento de un orden. Durante la Guerra Fría, el enfrentamiento entre Estados Unidos y la urss se enmarcaba en unas normas explícitas o implícitas del denominado orden liberal. Aunque muchas veces estas no fueron respetadas ni incluyeron a todos los países del sistema internacional, funcionaban como puntos de referencia, como demostró la crisis de los misiles en Cuba en 1961. A la vez, que las grandes potencias no respetaran el orden que decían encarnar le restaba credibilidad al mismo.

La presidencia de Donald Trump mostró en grado extremo que una potencia puede renegar de acuerdos y normas internacionales (y ser apoyado por una parte sustancial de su electorado). A partir de la guerra de Ucrania, Rusia también se ha distanciado de las reglas del orden internacional. Los desafíos a este orden, explica Andrew Hurrell, de la Universidad de Oxford, no derivan solamente de la ruptura de las reglas sino de «la falta de voluntad de gobiernos y líderes por justificar sus comportamientos dentro de algún lenguaje

legal o moral compartido». ¹⁶

1. Odd Arne Westad, *La Guerra Fría*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2022.

2. Jürgen Osterhammel, *La transformación del mundo. Una historia global del siglo*

xix

, *Crítica*, Barcelona, 2021.

3. Martin Walker, *The Cold War. A History*, Henry Holt and Company, Nueva York, 1993, p. 1.

4. Una síntesis de la situación de las armas nucleares en Gordon Brown, *Seven Ways to Change the World*, Simon & Schuster, Londres, 2021, pp. 278- 323. También «El rearme nuclear», *Vanguardia Dossier*, Número 84, julio-septiembre, 2022; y

sipri

, *Yearbook 2022 (Summary)*, Oxford University Press, Oxford, 2022.

5. George P. Shultz, William J. Perry, Henry Kissinger y Sam Nunn, «A World Free of Nuclear Weapons», *Wall Street Journal*, 4 de enero, 2007.

6. Christopher Wylie, *Mindf-ck*. Cambridge Analytica and the Plot to Break America, Random House, Nueva York, 2019; Max Fisher, *The Chaos Machine*, Quercus Editions, Londres, 2022, pp. 146-152; Shoshana Zuboff, *La era del capitalismo de la vigilancia*, Paidós, Barcelona, 2020.

7. Georg Sørensen, Jørgen Møller y Robert H Jackson, *Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2021, p. 353; Juan Luis Manfredi Sánchez, «Big Data and International Politics», *Baltic Yearbook of International Law Online*, 13 de diciembre, 2020. <https://bit.ly/3jOW8Vp>

8. Francis Fukuyama, ¿El fin de la historia? y otros ensayos, Alianza Editorial, Madrid, 2016.

9. Ver Deusto Journal of Human Rights, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, enero, 2023; Mark Engler y Paul Engler, Manual de desobediencia civil, Icaria Editorial, Barcelona, 2022; Nadav Eyal, Revuelta: desde las trincheras del levantamiento mundial, Debate, Madrid, 2022.

10. Ver Nuestra Agenda Común, informe del secretario general de la onu

, Nueva York, octubre 2021. <https://www.un.org/es/common-agenda>

11. Stanley Hoffman, Chaos and Violence. What Globalization, Failed States, and Terrorism Mean for U.S. Foreign Policy, Rowman & Littlefield Publishers, Nueva York, 2006, p. 3.

12. Marc Levinson, «¿Es la desglobalización la nueva normalidad?», cidob

, Barcelona, septiembre 2022. <https://bit.ly/3>

xx

d6Qm

13. «The New Global inequalities», Le blog de Thomas Piketty, Le monde, 14 de diciembre, 2021. <https://bit.ly/3HRLVRw>

14. Pablo Stefanoni, ¿La rebeldía se volvió de derecha?, Siglo

xxi

editores, Buenos Aires, 2022.

15. Pepijn Bergsen et al., «The Economic Basis of Democracy in Europe», Chatham House, Londres, 8 de septiembre, 2022. <https://bit.ly/40rP6X5>

16. Andrew Durrell, «Hedley Bull and the Idea of Order in the International Society», en Cornelia Navari (Ed.), *International Society. The English School*, Buckingham, 2022, p. 35. Edición Kindle.

2. Un solo sistema mundial

Está en curso un debate sobre si estamos viviendo o entrando en una segunda Guerra Fría. Diversos líderes políticos, incluyendo al presidente Joe Biden, señalan que se debe evitar entrar en esta situación. Otros señalan que la distancia entre el enfrentamiento entre la

urss

y Estados Unidos es muy distinta a lo que ocurre ahora.

Hay aspectos similares, pero también una lista de diferencias entre la Guerra Fría pasada y la que ya está en marcha o se estaría formando en el presente.

Primero, a diferencia con el enfrentamiento ideológico entre capitalismo y comunismo de la Guerra Fría, en la actualidad todas las potencias actúan dentro del mismo sistema económico. La ideología ha sido desplazada en todos los estados que ahora compiten por políticas pragmáticas.

Segundo, al final de la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos entró en la fase más alta de su ascenso como potencia hegemónica con aspiración global. Ahora, en cambio, se encuentra en una situación de declive relativo, con graves problemas internos y de credibilidad y legitimidad internacional.

Tercero, el sistema capitalista tuvo grandes avances económicos que le otorgaron una alta credibilidad, especialmente entre los países industrializados, en las décadas de 1950 a 1980. Esos avances estuvieron asociados al sistema democrático. Pero el impacto de las políticas neoliberales promovidas globalmente desde la década de los ochenta ha generado una deslegitimación de la democracia y una crítica extendida al neoliberalismo por el coste social que ha tenido y que se manifiesta en protesta social, un creciente movimiento intelectual contra la desigualdad y en favor de otras formas de economía social, y llamamiento desde organismos

internacionales, especialmente Naciones Unidas para cambiar los paradigmas económicos.¹

El comunismo como alternativa ha desaparecido del horizonte político, pero la ultraderecha agita su fantasma, mezclado con terrorismo y criminalidad, contra la inmigración y la supuesta amenaza de que los musulmanes, negros, asiáticos, o latinos (según se sitúen en Europa o Estados Unidos) van a reemplazar a la población blanca.

Cuarto, la urss nunca fue un competidor económico suficientemente poderoso como para erigirse como alternativa al capitalismo ni dentro del propio país ni internacionalmente. La adhesión de partidos comunistas se basaba en ideología antes que en el atractivo del modelo de sociedad soviético. En cambio, China es actualmente una potencia en ascenso, pese a que adolece de una serie de problemas serios, que ha logrado alta legitimidad en gran parte de su población. A la vez, si bien no supone un modelo alternativo de libertades democráticas a países del Sur, presenta un proyecto político de autoritarismo con crecimiento, empleo y consumo (y el hecho de haber sacado de la pobreza a 600 millones de sus ciudadanos en las últimas décadas). Las inversiones chinas unidas a este proyecto son una competencia para las inversiones y la ayuda al desarrollo de Estados Unidos y Europa.

La potencia de China es, así mismo, parte del ascenso de Asia como gran actor del siglo xxi. El historiador Peter Frankopan escribe: «Estamos viviendo en el siglo de Asia, un tiempo cuando el desplazamiento del producto nacional bruto (pnb) de los países desarrollados de Occidente hacia aquellos en Oriente está teniendo lugar en una escala asombrosa, y a una velocidad de vértigo».²

Quinto, Estados Unidos pudo implementar a partir de la Segunda Guerra Mundial una política global de contención de la urss, a través de una red de bases militares, presencia militar, aérea y naval, influencia y presiones sobre aliados, y el poder del dólar como moneda para los intercambios comerciales y operaciones financieras. Esto pudo hacerse en buena medida porque la urss estaba seriamente afectada por la Segunda Guerra Mundial, mientras que el territorio y las infraestructuras estadounidenses no se mantuvieron intactas y se desarrollaron con motivo de la

contienda.

Cuando la urss podía ganar un espacio para luchar contra la contención, la capacidad de Washington de hacerla retroceder era muy grande, como quedó en evidencia durante la crisis de los misiles soviéticos desplegados en Cuba de 1962. En el presente, las posibilidades económicas y políticas de Estados Unidos de frenar a China en todos los frentes por los que penetra con inversiones, préstamos, ayuda internacional y diplomacia son mucho más difíciles.

Sexto, durante la Guerra Fría el enfrentamiento fue bipolar, entre la ex urss y Estados Unidos. Ahora se trata de confrontaciones entre Estados Unidos, China y Rusia; y entre potencias regionales, como China e India, en el contexto de un mundo multipolar. Este paso de la tensión entre dos potencias a choques potencialmente violentos entre varios es para algunos analistas la base de la inestabilidad actual.

Séptimo, al finalizar la Segunda Guerra Mundial comenzó el proceso de descolonización en África, Asia y América Latina (aunque en este caso la mayor parte de los países ya eran formalmente independientes desde el siglo xix). Los nuevos estados que se fundaron intentaron diferentes modelos de desarrollo basados en el nacionalismo para el uso de sus recursos y el marxismo como forma de organización económica y política. Los boicots y trabas que les impusieron las ex potencias coloniales y el orden internacional liderados por Estados Unidos para poder cambiar la relación con las metrópolis, unido a las divisiones internas (que generaron en muchos casos guerras civiles) hundieron las expectativas de la mayor parte del denominado Tercer Mundo.

En la actualidad, más de medio centenar de los estados post coloniales se encuentran en graves situaciones de crisis, con partes de sus sociedades tratando de emigrar hacia Estados Unidos, Europa, o países más desarrollados en sus regiones. Otros países del Sur (o con características híbridas, como Turquía) han alcanzado la posición de potencias regionales emergentes que exigen cambios en el orden multilateral, aunque ninguno cuestiona el orden económico vigente. A su vez, están presionando para abrir espacios de negociación, por ejemplo, sobre las ayudas del Norte al Sur para

combatir el cambio climático y sobre contar con más poder de decisión en las instituciones financieras internacionales.

Octavo, desde el final de la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos impuso rigurosos controles, con ayuda de los aliados, para evitar tanto un renacimiento militar de Alemania (objetivo que compartía con la urss) como evitar una remilitarización de Japón (fin que compartía implícitamente con China). Ahora, Washington presiona y espera que Alemania y Japón aumenten sus gastos en defensa, y se conviertan en potencias armadas, la primera en el marco de la otan y de su Zeitenwende (Cambio de era), y el segundo en el contexto de servir de aliado clave para el fortalecimiento de la presencia naval de Estados Unidos en el Pacífico.

Una confrontación inter sistémica

Una diferencia fundamental es, como antes se indica, que los enfrentamientos ya no ocurren entre capitalismo y comunismo, sino que las grandes potencias operan en el mismo sistema económico. China y Rusia, aunque con grandes diferencias, promueven un fuerte capitalismo de Estado con actores privados que actúan en estrecha conexión con el gobierno central y autoridades regionales.

En la Guerra Fría no había vínculos económicos entre los adversarios o eran muy débiles. Cada uno operaba en su mercado con sus aliados, pero la urss fue incrementando sus compras de bienes a Europa y Estados Unidos a medida que su crisis interna y de abastecimiento a su población se hacían más serios. Ahora la interrelación es muy fuerte entre ellos y con el resto del mundo. En 2021, las inversiones directas estadounidenses en China alcanzaron los 118.190 millones de dólares. A la vez, China controlaba en octubre de 2021 una cifra de 1.065 millones de dólares de la deuda soberana de Estados Unidos (el 3,68 %, del total).³ Hay una dependencia de Estados Unidos hacia China, mientras que la estabilidad del dólar es fundamental para Pekín. Rusia era, hasta la guerra de Ucrania, uno de los principales socios comerciales de la

ue,⁴ y la élite empresarial financiera rusa (los denominados oligarcas) tienen masivas inversiones, conexiones, propiedades e influencias en Gran Bretaña, Francia, Alemania, Suiza y otros países europeos.

En mayo de 2021, mientras la Administración Biden ordenaba una investigación sobre si el virus de la Covid 19 se podría deber a una negligencia de China, Goldman Sachs y otras empresas financieras de Estados Unidos y Europa hacían fuertes inversiones y alianzas en ese país, y obtenían grandes beneficios con operadores chinos aprovechando la flexibilización para inversiones extranjeras impulsada por el gobierno de Pekín.⁵

En los años setenta el economista Immanuel Wallerstein presentó su tesis de que vivimos en un «sistema-mundo» que desde el siglo xvi se expandió como una «economía-mundo», y «ambos van de la mano».

Un sistema-mundo, explicó, es un sistema social que tiene límites, estructuras, grupos de miembros, reglas de legitimación y coherencia. Su vida se compone de las fuerzas en conflicto que lo mantienen unido por la tensión y lo desgarran cuando cada grupo busca eternamente para remodelarlo a su ventaja. Tiene las características de un organismo, en el sentido de que tiene una vida útil durante la cual sus formas cambian en algunos aspectos y permanecen estables en otros... La vida dentro de él es en gran parte autónoma, y las dinámicas de su desarrollo son en gran parte internas.

Una economía-mundo es una gran zona geográfica dentro de la cual existe una división del trabajo y por lo tanto un intercambio significativo de bienes básicos o esenciales, así como un flujo de capital y trabajo. Una característica definitoria de una economía-mundo es que no está limitada por una estructura política unitaria. Por el contrario, hay muchas unidades políticas dentro de una economía-mundo, tenuemente vinculadas entre sí en nuestro sistema mundo moderno dentro de un sistema interestatal.⁶

Su interpretación histórica, económica y política tiene actualmente una especial relevancia debido a que los enfrentamientos y competencias entre potencias actuales son económicos, energéticos, comerciales, tecnológicos y militares dentro del mismo sistema económico capitalista y en un marco geopolítico en transformación que cuestiona el sistema multilateral que se configuró al final de la Segunda Guerra Mundial.⁷

En el marco teórico de Wallerstein las tensiones de la Guerra Fría ocurrieron dentro de una misma economía-mundo, con Estados Unidos aspirando a ser imperio global en sustitución de Gran Bretaña. En su interpretación, no había un sistema económico capitalista y uno comunista, sino que eran diferentes formas de esa misma economía-mundo. Con el fin de la Guerra Fría, se hace más evidente que se trata de un mismo sistema, aunque haya formas organizativas y políticas diferentes entre el capitalismo estadounidense, el europeo, el ruso y el chino.

El marco teórico de Wallerstein no desmiente que durante las cuatro décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial hubo una confrontación entre dos visiones del mundo y formas de organizar el estado, la economía y la sociedad. El mundo occidental, liderado por Estados Unidos con Europa Occidental, Canadá, Japón y Australia como aliados en primera línea, encarnaba al sistema capitalista liberal en la economía, la democracia parlamentaria como organización política, y los derechos civiles y humanos de primera generación como símbolo de libertad individual.

Por su parte, la urss se estructuró desde 1917 en torno a un modelo político-económico comunista (o que aspiraba a serlo sin nunca lograrlo) centralizado en el Estado. El pilar de la política era el Partido (único) Comunista, y se ponían por delante los derechos económicos y sociales (teóricamente proveídos por el Estado, pero con graves crisis de productividad y abastecimiento) frente las libertades individuales (gravemente reprimidas). Durante la Guerra Fría, Pekín fue un actor secundario que desarrolló un modelo autárquico sin alcances globales. Pese a que también puso en marcha su programa de armas nucleares, era un país mayoritariamente rural, que no comenzó hasta los años ochenta su reforma económica y apertura al mundo.

Las guerras por delegación

Estados Unidos y la

urss

fueron aliados durante la Segunda Guerra Mundial, pero antes de finalizar este conflicto ya se perfilaban fuertes divergencias. A partir del fin de la contienda comenzaron a proyectar mundialmente sus modelos, buscando limitar y deteriorar las posiciones de su adversario. Inicialmente esta confrontación se libró en Europa, particularmente en torno a Alemania, ocupada por las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, e Italia, Grecia y Francia, donde los partidos comunistas se habían fortalecido durante la resistencia al nazismo y el fascismo.

Tanto Estados Unidos como la urss emergieron de la Segunda Guerra Mundial con la gran preocupación de consolidar su seguridad nacional. Para Washington, esto supuso establecer una red de alianzas y bases militares con sus efectivos, aviones de combate y naves de guerra alrededor del mundo, especialmente rodeando a la urss, y tener presencia en los dos océanos con los que Estados Unidos tiene costa. También implicó mantener un crecimiento sostenido del gasto en defensa para la modernización y diversificación constante de sus fuerzas armadas, y establecer que, después del desafío que había supuesto el fascismo en Europa y Asia, ninguna potencia extranjera o coaliciones de Estados pudiera dominar Europa y Asia Oriental.⁸

Al contrario que la urss y Europa, al terminar la Segunda Guerra Estados Unidos tenía sus sistema económico e infraestructura fortalecidos, sin que la confrontación afectara su territorio, y con un número de bajas considerablemente menor que las sufridas por la urss, Alemania y otros países. A esto se sumó el consenso ideológico, con una base religiosa sobre su papel, de que Estados Unidos era el país con un destino divino para la democratización del mundo.

En este contexto se configuró la Guerra Fría: una confrontación sin uso directo de la fuerza entre las partes, pero que se libraba mediante luchas diplomáticas y delegando la guerra en aliados en el mundo poscolonial, donde además se apoyaba o se conspiraba contra políticos, militares y gobiernos anticomunistas o anticapitalistas a través de fondos, armas y espionaje. Estas guerras por delegación se proyectaban en Naciones Unidas, donde Moscú y Washington usaron con frecuencia el derecho de veto en el Consejo de Seguridad.

La guerra a través de terceros entre Estados Unidos y la urss se expandió a África, Asia y América Latina con motivo de la crisis del sistema imperial europeo y una cadena de guerras nacionalistas anticoloniales y antiimperialistas, desde Vietnam y Argelia hasta Angola, Mozambique y Cuba. Estados Unidos pasó a sustituir a las potencias europeas con nuevas formas de relación imperial. El proceso se había iniciado a finales del siglo xix, como continuidad a su expansión territorial primero sobre los territorios indígenas en América del Norte, luego en la zona del Caribe, México y el Pacífico, y a partir de la Segunda Guerra Mundial llegó a ser la primera potencia mundial, sólo desafiada por la urss.⁹

La disuasión nuclear y la guerra en Ucrania

La competencia entre los dos sistemas llevó a la creación en 1949 de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (

otan

), y en 1955 al Pacto de Varsovia, en paralelo a un crecimiento desmesurado y diversificado de los arsenales convencionales, químico-bacteriológicos y nucleares. Así se forjó el concepto de destrucción mutua asegurada (

mad

en sus siglas en inglés). Según sus teóricos, la paz entre las dos

grandes potencias estaba garantizada por la disuasión generada por contar con armas nucleares: ninguna de las partes lanzaría un ataque con armamento de este tipo porque la respuesta, y una escalada, llevaría a esa «destrucción mutua asegurada».¹⁰

El hecho de que no hubo guerra nuclear entre Estados Unidos y la urss es, para los partidarios del arma nuclear, la prueba de que la disuasión funcionó. Para los críticos, las posibilidades de errores humanos o técnicos o de que una crisis local condujese a una escalada global, no justificaba el riesgo ni el coste de la disuasión nuclear. En el encuentro que mantuvieron los presidentes Joe Biden y Vladimir Putin en 2021 en Ginebra, incluyeron en su comunicado conjunto que «una guerra nuclear no se puede ganar y nunca se debe librar».¹¹

En la crisis de Ucrania de 2022, Estados Unidos y los aliados de la otan han indicado que no entrarán en guerra por ese país para evitar un enfrentamiento directo con Rusia que podría desembocar en una tercera guerra mundial con uso de armas nucleares. Este argumento es parte de la teoría y la práctica de la política de grandes poderes con armas nucleares que se forjó durante la Guerra Fría y se ha prolongado hasta ahora: se pueden librar guerras delegadas, pero no se puede ni debe entrar en confrontación directa.

Sin embargo, Moscú ha abandonado, al menos retóricamente, este razonamiento, al dejar saber que podría llegar a utilizar las armas nucleares si considera que se encuentra en «peligro existencial». El presidente Putin indicó en agosto de 2022 que nadie podría salir victorioso de una guerra nuclear, pero el 20 de septiembre volvió a decir que podría ordenar «usar todos los medios a su disposición» si la soberanía de Rusia se viese amenazada. Esta declaración fue unida al anuncio de celebrar referéndums en las zonas ocupadas por Rusia en el este de Ucrania y su inmediata anexión a Rusia en octubre.

En el gobierno estadounidense se considera que Putin amenaza, pero no parece posible que haga uso de estas armas, aunque eventualmente podría usar un artefacto nuclear táctico («pequeño») si estuviese perdiendo la guerra en Ucrania o hubiera serias posibilidades de una intervención militar directa de la otan. La

doctrina nuclear rusa plantea que en ocasiones puede ser útil «escalar el conflicto para a continuación desescalar». Estados Unidos está preparando respuestas no nucleares si esa eventualidad se concreta (aunque algunos analistas defienden que se debería mostrar la disposición a usar armas nucleares si Moscú las detonara).¹²

Esta situación se agravó en agosto de 2022 cuando, después de anexionar la zona del Donbás (este de Ucrania), el gobierno ruso anunció que ataques en esas zonas serían considerados agresiones a la soberanía de Rusia. El hecho de que no ha logrado tener un control total de ellas y que Ucrania ha reconquistado parte del territorio, aceleró las especulaciones en Estados Unidos y aliados de la otan sobre las posibilidades de que Putin utilizara armas nucleares. El general David Petraeus, conocido por su controvertida estrategia en Afganistán, sugirió que si Rusia utiliza armas nucleares Estados Unidos debería destruir su flota en el Mar Negro y las fuerzas rusas en Ucrania.¹³

El gobierno ruso seguramente sabe que usar un arma nuclear en Ucrania o una zona cercana a su territorio provocaría contaminación radiactiva en Rusia. Algunos analistas consideran que a Putin esto no le importa. Sin embargo, generaría un malestar añadido al reclutamiento forzado de ciudadanos rusos (que están saliendo masivamente del país para evitarlo) y podría poner en juego su permanencia en el poder.

La disuasión nuclear es como un peligroso juego de cartas: no se apuesta dinero sino vidas y destrucciones masivas prolongadas en el tiempo. Expertos favorables a que Estados Unidos ponga más en claro sus respuestas, dejando saber a Putin que usaría armas nucleares, olvidan que para políticos y buen parte de la ciudadanía estadounidense y occidental está presente la pregunta que rondaba en la Guerra Fría: ¿está dispuesto Estados Unidos a poner su territorio en riesgo para defender a Europa? Esto es ahora más acuciante, porque Washington y Bruselas no han aceptado que Ucrania sea miembro de la otan: ¿están los gobiernos y las sociedades de la Alianza Atlántica dispuestos a enfrentar el impacto de armas nucleares para defender a Ucrania?

La carrera armamentista

La constante investigación, fabricación y posicionamiento de nuevas armas generó durante la Guerra Fría una carrera de armamentos que incluyó armas-contra-armas, es decir, sistemas antibalísticos que podían interceptar misiles lanzados por una de las partes. Había una competencia sobre qué lado contaba con armas nucleares para asestar el «primer golpe» a su adversario, y en qué medida este tenía las armas para neutralizar ese primer golpe antes de que impactara. La competencia entre armas y armas-contra-armas se ha perpetuado hasta hoy. Actualmente, las negociaciones sobre las armas denominadas

abm

(misiles antibalísticos, Anti-ballistic Missiles) entre Moscú y Washington están congeladas.¹⁴

Matt Korda, de la Federación de Científicos Independientes explica que el crecimiento y modernización continuada de los arsenales nucleares se debe a la reactivación de la competencia entre grandes potencias, el papel que se le asigna a este tipo de armas en escenarios no estratégicos (de corto o medio alcance) como efecto disuasorio, los ciclos de modernización que duran generalmente una década y son heredados (y no modificados por los gobiernos), y la influencia de las empresas fabricantes de armas en las decisiones políticas. En el caso ruso, la influencia del sector privado es casi inexistente porque los que toman decisiones en el sector político y militar forman parte de la estructura del poder sin ningún tipo de rendición de cuentas ante el parlamento, medios periodísticos u organizaciones de la sociedad civil.¹⁵

El crecimiento de los arsenales se acompañó con negociaciones directas de control de armamentos nucleares, convencionales y químico-bacteriológicos, sobre los cuales las potencias nucleares muestran actualmente poco interés. Igualmente, por la creación de medidas de confianza en el marco de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (osce). Estas suponen, por ejemplo, avisar con antelación sobre la modernización y despliegue

de arsenales y los movimientos de fuerzas, y compartir información sobre estrategias. El objetivo era evitar que por error o por algún malentendido se produjera una confrontación nuclear.

En Nuclear Folly, el investigador Serhii Plokhy, analizando material desclasificado, revela que en 1962 Estados Unidos y Rusia estuvieron a punto de usar armas nucleares en la crisis de los misiles de Cuba debido a errores de percepción e información errada, y ello pese a que el presidente John F. Kennedy y el primer mandatario soviético Nikita Jruschov mantuvieron abiertos canales de comunicación.¹⁶ Michael Dobbs, autor de otro detallado libro sobre esa crisis, dice:

hubo momentos en que ambos líderes desconocían los desarrollos en el campo de batalla, que asumían una lógica y un impulso propios. Jruschov nunca autorizó el derribo de un avión espía estadounidense U-2 sobre Cuba por un misil soviético el 27 de octubre de 1962, el día más peligroso de la crisis. Kennedy no sabía que otro U-2 se desvió sobre el espacio aéreo ruso el mismo día, activando las defensas aéreas soviéticas. [...] Si bien la guerra en Ucrania es obviamente diferente de la crisis de los misiles en Cuba, no es difícil imaginar fallos y errores de cálculo comparables. Un proyectil perdido de cualquiera de los lados podría causar un accidente en una planta de energía nuclear, arrojando lluvia radiactiva sobre gran parte de Europa. Un intento fallido de Rusia de interceptar los suministros militares occidentales a Ucrania podría extenderse a países de la

otan

como Polonia, lo que desencadenaría una respuesta automática de Estados Unidos. La decisión rusa de usar armas nucleares tácticas contra las formaciones de tropas ucranianas podría convertirse en un intercambio nuclear en toda regla con Estados Unidos.¹⁷

El Departamento de Defensa de Estados Unidos ha reportado 32 incidentes (denominados Broken Arrows o Flechas Rotas) desde 1950 en los cuales hubo peligro de uso de armas nucleares, o bien estas fueron parte de accidentes, como ocurrió sobre la localidad española de Palomares en 1966.¹⁸

El peligro de las «guerras relámpago»

El peligro de guerra nuclear a partir de una escalada, que parecía haber quedado en segundo plano desde el final de la Guerra Fría, ha renacido con la invasión de Rusia a Ucrania. La creciente capacidad destructiva de las armas convencionales y el desarrollo de armas nucleares «maniobrables» de trayectoria flexible, y «pequeñas» o tácticas conduce a que la línea entre unas y otras sea menos visible, y más sencilla de cruzar.¹⁹ Por otra parte, la Inteligencia Artificial (

ai

, en sus siglas en inglés) aplicada a armas no nucleares (por ejemplo, soldados-robots, aviones no tripulados o drones, y submarinos sin tripulación) podría ser tan peligrosa como las armas nucleares o conducir a su uso. El científico australiano Toby Walsh, experto en digitalización, declaró a Der Spiegel que la

ia

:

podría desencadenar accidentalmente una guerra a través de un mal funcionamiento, que llevaría a enfrentamientos con armas convencionales o incluso peor, con equipos de guerra del futuro. Rusia, por ejemplo, supuestamente usó un arma hipersónica en su invasión de Ucrania, volando hacia su objetivo muchas veces a una velocidad supersónica. En un caso así, hay poco tiempo para que los defensores reaccionen o descarten una falsa alarma. Esto acelera la guerra. Podría conducir a una «guerra relámpago» en la que los sistemas informáticos enemigos se disparan entre sí en el menor tiempo posible. Esta automatización de la guerra tiene un efecto destabilizador. Tenemos que prevenir eso a toda costa.²⁰

La comunicación entre potencias nucleares es trascendental para evitar malentendidos o errores. En la guerra de Ucrania esa comunicación fue inexistente en los primeros meses, pero ha

comenzado a haber acercamientos entre Moscú y Washington en octubre de 2022 cuando el director de la cia, William Burns, mantuvo contactos con el jefe la inteligencia rusa, Sergei Naryshkin.

Por su parte, el gobierno chino también canceló los diálogos y cooperación entre sus fuerzas armadas y las de EEUU a partir de la crisis con motivo de la visita de la presidenta de la Cámara de Representantes de Estados Unidos a Taiwán (en agosto de 2022). En octubre de 2022, China y Estados Unidos reanudaron sus comunicaciones sobre otras cuestiones, y previsiblemente volverán a incluir la seguridad. Estos son importantes signos de formas todavía incipientes de contactos sobre seguridad entre las potencias.

1. Ver, por ejemplo, Mariana Mazzucato, «Un nuevo consenso económico mundial», El País, 15 de octubre, 2021; de la misma autora, No desaprovechemos esta crisis, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2021.

2. Peter Frankopan, The New Silk Roads. The Present and Future of the World, Bloomsbury, Londres, 2018, p. 14. (Hay traducción en español: La Nueva Ruta de la Seda, Crítica, Barcelona, 2022)

3. Anshu Siripurapu y Noah Berman, The Contentious U.S.-China Trade Relationship, Council on Foreign Relationships, 2 de diciembre, 2022. <https://on.cfr.org/3jtpub>

4. Russia.

eu

Trade Relations with Russia. Facts, Figures and Latest Developments, European Commission, Bruselas, 2022. <https://bit.ly/3WZYdvw>

5. Tabby Kinder y Cheng Leng, «Global Investment Banks in China Finally Turn a Profit», Financial Times, 2021. <https://bit.ly/3YmAKFS>

6. Immanuel Wallerstein, Análisis del sistema-mundo, Siglo

Editores, México D.F., 2005, p. 40; El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía mundo europea en el siglo

xvi

, Siglo

xxi

Editores, Madrid, 1979. Ver José M. Tortosa, Sociología del Sistema Mundial, Tecnos, Madrid, 1992, p. 64 y ss.

7. El multilateralismo es el «proceso de organización de las relaciones entre grupos de tres o más estados. Generalmente se considera que el multilateralismo comprende ciertos elementos o principios cualitativos que dan forma al carácter del acuerdo o institución. Esos principios son la indivisibilidad de los intereses entre los participantes, el compromiso de difundir la reciprocidad y un sistema de solución de controversias destinado a imponer un modo particular de comportamiento». Fuente: James Scott, Encyclopaedia Britannica, 2022. <https://www.britannica.com/topic/multilateralism>

8. Robert J. MacMahon, The Cold War. A Very Short Introduction, (segunda edición), Oxford University Press, Oxford, pp. 7-9. Edición Kindle.

9. Victor Bulmer-Thomas, Empire in Retreat. The Past, Present, and Future of the United States, Yale University Press, New Haven, 2018.

10. E.P. Thompson, Opción cero, Crítica, Barcelona, 1983, pp. 24 y ss.

11. The White House, U.S.-Russia Presidential Joint Statement on Strategic Stability, 16 de junio, 2021. <https://bit.ly/3HTN6zK>

12. David E. Sanger y William J. Broad, «Putin's Threats Highlight the Dangers of a New, Riskier Nuclear Era», The New York Times, 1 de junio, 2022. <https://nyti.ms/40nVU8i>

13. Emma Ashford y Matthew Kroenig «Can Vague U.S. Threats Deter Russia from Using Nukes?», Foreign policy, 7 de octubre, 2022. <https://bit.ly/3Y4L0Tm>

14. Ver la serie de ensayos en «El rearme nuclear», Vanguardia Dossier, Número 84, julio-septiembre, 2022. <https://bit.ly/3JEp6Ca>

15. Matt Korda, «La carrera armamentista. Estados Unidos, China y Rusia», Vanguardia Dossier, número 84, julio-septiembre, 2022, pp. 8-9. <https://bit.ly/3jrknZI>

16. Serhii Plokhyy, Nuclear Folly. A New History of the Cuban Missile Crisis, Allen Lane, Londres, 2021. (Traducción en español: Locura Nuclear: una Historia de la Crisis de los Misiles en Cuba, Turner, Madrid, 2022).

17. Michael Dobbs, «I've Studied 13 Days of the Cuban Missile Crisis. This Is What I See When I Look at Putin», The New York Times, 5 de octubre, 2022. <https://nyti.ms/3jwxh8Y>

18. «Broken Arrow Accidents», Atomic Heritage Foundation, Washington

dc

, <https://bit.ly/3HULJB2>. Un bombardero B-52 estadounidense se estrelló contra un avión cisterna. El B-52 portaba cuatro bombas termonucleares que cayeron sobre España, tres en tierra y una en el mar Mediterráneo.

19. Nonstrategic Nuclear Weapons, Congressional Research Service, Washington

dc

, 7 de marzo, 2022. Ver Korda, Vanguardia Dossier, op. cit., pp. 12-13.

20. Hilmar Schmudt, «Tech Expert Toby Walsh on the Menaces of

ai

», Der Spiegel, 5 de agosto, 2022. <https://bit.ly/3Yct0pQ>

3. Multipolaridad y poderes emergentes

La bipolaridad de la Guerra Fría, en la que Estados Unidos y la urss

marcaban las reglas del juego internacional, ha sido sustituida por un mundo de múltiples actores con tres potencias de alcance global (Estados Unidos, China y Rusia) más la Unión Europea, con diferentes capacidades, y el ascenso de poderes regionales (como India, Pakistán, Indonesia, Brasil, Turquía, Irán, Israel, Suráfrica y Arabia Saudí, entre otros).

En esta estructura multipolar ningún Estado tiene toda la capacidad para imponerse sobre los demás, aunque ejercen poder en sus áreas de influencia, las alianzas son fluidas y flexibles, y la economía pesa más que la ideología. El economista Immanuel Wallerstein escribió que «nuestro mundo multipolar cuenta con quizá 10 o 12 poderes suficientemente fuertes como para tener políticas relativamente autónomas. Sin embargo, 10 o 12 es un número suficientemente grande como para que cualquiera de ellos pueda sentirse seguro de que sus puntos de vista prevalecerán. En consecuencia, estos poderes están constantemente cambiando sus alianzas con el fin de no ser desplazados por otros».¹

Ni siquiera Estados Unidos, la mayor potencia militar mundial, tiene la capacidad de décadas atrás para imponer sus criterios. Charles Kupchan, de la Universidad de Georgetown explica que:

El siglo

xxi

no será de Estados Unidos, China, Asia o de alguien más; no pertenecerá a nadie. El sistema internacional emergente estará poblado por numerosos centros de poder, así como diferentes formas de modernidad. Por primera vez en la historia, un mundo interdependiente no tendrá un centro de gravedad o guardián

global. El orden, si es que emerge uno, será una amalgama de diversas culturas políticas y concepciones competitivas sobre cómo organizarse interna e internacionalmente.²

Esta multipolaridad es entendida, e incluso nombrada, de diferentes formas. Hasta la crisis financiera de 2008, Estados Unidos era el líder del proceso de globalización que, según sus promotores, beneficiaría a todo el mundo. A partir de la crisis y el impacto negativo sobre millones de personas de las políticas económicas asociadas a la globalización, el orden internacional entró en una larga etapa de transformaciones. Para Amitav Acharya, profesor indio-canadiense en la American University, el orden emergente:

*es múltiple porque combina multiplicidad y complejidad, y se caracteriza por carecer de un país líder hegemónico, tiene diversidad de culturas e identidades; es complejo porque posee niveles superpuestos de diferentes formas de gobernabilidad al tiempo que el mundo está interconectado y es más interdependiente; y es pluralista porque hay más actores además de los Estados.*³

Las características del orden emergente, según este autor, son:

Ausencia de hegemonía global, si bien persisten desigualdades de poder y jerarquías, y una proliferación de actores (potencias globales y regionales, corporaciones, sociedad civil, organizaciones regionales, individuos y redes, como las terroristas o de crimen organizado que desafían la estabilidad);

Complejas interdependencias que incluyen comercio, flujos de inversiones, redes productivas y cadenas de abastecimiento;

Desafíos trasnacionales comunes a todos, como la crisis ambiental;

Una arquitectura de gobernabilidad de múltiples niveles: globales, regionales, nacionales y subnacionales. Cada uno de ellos con instituciones formales e informales, redes, y estructuras híbridas;

Una arquitectura de gobernabilidad global que se continuará fragmentando, con nuevas formas de interacción y cooperación

global y regional. Dentro de ellas nacerán múltiples modernidades, no solamente la liberal;

Un mundo de diversidad cultural, ideológica y política que incluirá nuevos caminos hacia la estabilidad, paz y prosperidad.⁴

¿Son los emergentes una alternativa?

En este mundo multipolar, una serie de Estados denominados emergentes comenzaron a tener un papel destacado en la economía, el comercio y la diplomacia desde principios de la década del 2000. India, Brasil y Suráfrica (clasificados como los

ibsa

) estrecharon sus vínculos, pero sin profundizar en políticas exteriores y de seguridad. Esos países pasaron a formar parte del grupo de los

brics

(Brasil, Rusia, India, China, Suráfrica), que representa el 24 % del Producto Interior Bruto (

pib

) mundial, el 42 % de la población del planeta, y más del 16 % del comercio global.

Los Estados de este grupo tienen capacidad de influencia e intervención, pero no necesariamente de imponer sus agendas. Exigen participar más activamente en organismos multilaterales y que estos sean más transparentes, se reformen y se distribuya poder, dándoles mayor capacidad de decisión.⁵ Los emergentes practican diferentes visiones sobre el Estado y la sociedad, la legitimidad política, la soberanía y el orden mundial.⁶ En la última década Sudáfrica y Brasil perdieron, debido a problemas internos, peso internacional. La presidencia de Lula da Silva, inaugurada en enero

de 2023 genera expectativas de que pueda retomar parte del peso que había conseguido, especialmente en América Latina y entre las ex colonias portuguesas de África Subsahariana.

El concepto emergente es ambiguo, y especialmente flexible, ya que en él se incluye a países del Sur que alcanzan un fuerte nivel de desarrollo rompiendo total o parcialmente su dependencia de la producción de materias primas en las que se basaba el modelo colonial, que sacan a parte de su población de la pobreza, y que pasan a tener un considerable peso regional e influencia en organizaciones multilaterales.

Dos clarificaciones son importantes. Incluir a Rusia y a China dentro de los emergentes es un error o confusión conceptual, que Moscú y Pekín aprovechan para actuar, a la vez, como grandes potencias y como si fuesen países «del Sur» que aspiran a tener un sitio en un orden global en transición. China es una gran potencia, aunque arrastre problemas de desarrollo, y Rusia actúa como si lo fuese y quiere ser respetada como tal, pese a que su economía tiene profundas disfunciones. Ninguno de los dos casos puede ser incluido en la misma lista que India, Brasil o Turquía.

Hay, por otro lado, estados con características particulares que son potencias regionales con creciente influencia global, pero no necesariamente forman parte de los emergentes. Israel, por ejemplo, es una potencia regional y, si bien según su narrativa oficial el Estado nació de una guerra de liberación contra el colonialismo británico, su formación estatal está relacionada con la historia del sionismo, el holocausto y el interés de Gran Bretaña en que existiese un Estado en el que se asentara la población judía. Su poder como potencia regional, que extiende actualmente sus vínculos globales con países árabes, latinoamericanos y africanos, se ha forjado en gran medida por el apoyo financiero, diplomático y militar de Estados Unidos. Israel, además, actúa como potencia colonial en los Territorios Ocupados de Palestina.

Los emergentes no han planteado una ruptura con el modelo capitalista neoliberal y, en general, no buscan cambiar el orden económico ni el orden liberal internacional sino tener mayor peso en sus decisiones. No son una amenaza para el sistema establecido, pero en muchas ocasiones actúan con desconfianza hacia Estados

Unidos y Europa.⁷ Las relaciones de estos países con otros del Sur son, además, calificadas por algunos analistas como «subimperiales».⁸

En general sus políticas ambientales son altamente destructivas, pero alegan que las potencias industriales del Norte han contaminado a partir de la Revolución Industrial y que es injusto limitar los procesos de crecimiento de los países del Sur. Lula da Silva que, al ser elegido presidente en 2022 ha prometido que la defensa de Amazonia será uno de sus signos de identidad política.

El caso de la India

India es uno de los países líderes entre los emergentes. Se trata de un Estado democrático, con sectores productivos de alta tecnología que conviven con profundos atrasos sociales y económicos. Posee armas nucleares, 1.400 millones de habitantes, y pronto será la tercera economía del mundo. Comparte la visión de Moscú y Pekín de redistribuir poder al tiempo que oscila entre una política exterior no alineada, estar cerca de Rusia, y estrechar los vínculos con Estados Unidos. A la vez, es parte del Quadrilateral Security Dialogue (

qsd

) con Estados Unidos, Japón y Australia para contener la influencia china en la zona de Asia-Pacífico.

Las naciones en desarrollo como India se encuentran ante serios dilemas entre el crecimiento y la crisis ambiental. Un exhaustivo artículo en The New Yorker explica que

El presidente Narendra Damodarda Modi afirma haber encontrado una manera de hacer ambas cosas. En la cumbre climática de la

onu

de 2019, se comprometió a restaurar 64 millones de acres de tierra

degradada para 2030. También lidera una de las economías de más rápido crecimiento del mundo. India pronto superará a China como la nación más poblada, con más de 1.400 millones de personas. Aunque contribuye sólo con el 7 % de las emisiones globales de co2

, es el tercer mayor contaminante, después de China y

eeuu

En la actualidad, el 70 % de su electricidad proviene del carbón. El gobierno predijo recientemente que la demanda de electricidad de la India se duplicaría en la próxima década.⁹

Según los grupos ecologistas y científicos, Modi está devastando el medio ambiente con la construcción de represas, carreteras y líneas eléctricas en hábitats frágiles. Su gobierno, además, ha anulado la Ley de Derechos Forestales, que daba voz a los pueblos indígenas y habitantes de los bosques y selvas para litigar contra proyectos de desarrollo que afecten sus territorios.

La diplomacia de la India aboga por una reforma del sistema multilateral. En la 77 Asamblea General de la onu en septiembre de 2022 el ministro de Exteriores de ese país, S. Jaishankar, dijo que su gobierno considera que «la multipolaridad, el reequilibrio, la globalización justa y el multilateralismo reformado no se pueden dejar en suspenso». Se precisa, por lo tanto, «un multilateralismo reformado, con reformas del Consejo de Seguridad en su centro» debido a que «la arquitectura actual es anacrónica e ineficaz. También se percibe como profundamente injusto, negar a continentes y regiones enteras una voz en un foro que delibera sobre su futuro. India está preparada para asumir mayores responsabilidades. Pero al mismo tiempo busca garantizar que la injusticia que enfrenta el Sur Global se aborde de manera decisiva».¹⁰ La diplomacia de Nueva Delhi considera que el sistema internacional entra en un período de cambios debido al declive de las potencias tradicionales, pero que la interdependencia económica servirá de contrapeso para que no se genere una nueva Guerra Fría.¹¹

India argumenta que se necesita una estructura multilateral representativa, que refleje las realidades geopolíticas

contemporáneas, para abordar los desafíos emergentes como el terrorismo, el radicalismo, las pandemias, las amenazas de las tecnologías nuevas y emergentes, la creciente asimetría, el papel disruptivo de los actores no estatales y la intensificación de la competencia geopolítica. Sostiene que se requieren esfuerzos intensos para reformar la arquitectura del desarrollo mundial y mejorar la coherencia y consistencia de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales. Y vincula la reforma con el desarrollo sostenible, un crecimiento económico fuerte, sostenido, equilibrado, inclusivo y equitativo.¹² En ese contexto, se presenta como un puente entre los países desarrollados y en desarrollo.

El gobierno indio no condenó la invasión rusa a Ucrania, y en el curso de 2022 Rusia pasó a ser su primer proveedor de petróleo, por detrás de Irak y Arabia Saudí. Moscú es también su principal proveedor de armamento. Esta relación cercana la ha situado en un potencial papel privilegiado para officiar de mediador entre Rusia y Ucrania en el medio plazo.

India y China compran petróleo barato de Rusia. Mientras China diversifica sus suministros de petróleo por razones de seguridad nacional, India obtiene el crudo para su inmenso mercado interno a la vez que gana miles de millones de dólares exportando productos refinados como gasolina y diésel.¹³ Debido a la creciente tensión entre Estados Unidos y China una serie de corporaciones están desmantelando sus cadenas de montaje en este último país y trasladándolas a India.

Nueva Delhi tiene una relación conflictiva con China.¹⁴ Esto se debe a disputas en la zona fronteriza de Ladakh, donde cada parte mantiene alrededor de 60.000 efectivos en la denominada Line of Actual Control (lac) luego de los choques armados en 2020.¹⁵ También mantienen tensiones por la hegemonía regional, por ejemplo, sobre Afganistán India disputa su influencia con Pakistán, otro Estado con armas nucleares que tiene una cercana relación con China y en el que hay un fuerte sentimiento islamista nacionalista contra india.¹⁶

En 1947 Gran Bretaña decidió acabar con su dominio colonial sobre India, y llevó a cabo la partición creando los estados de India y Pakistán: el primero con mayoría hindú y minoría musulmana, y el

segundo con la proporción opuesta. El desplazamiento de cerca de 15 millones de personas de uno al otro país según fuesen musulmanes o hindúes, y la violencia posterior entre grupos fanáticos las dos identidades fueron dramáticas, con un alto coste en vidas (alrededor de un millón de víctimas mortales), especialmente en el estado fronterizo noroccidental de Punjab. Entre ambos países ha habido desde entonces dos guerras por el territorio de Jammu y Cachemira, y problemas de terrorismo (especialmente por parte de grupos que operan en la India desde Pakistán). India mantiene el control de aproximadamente la mitad de esta región. Pakistán domina algo más de un tercio en las áreas del noroeste, y China administra los territorios restantes, en el norte y noreste.¹⁷

Internamente, el gobierno de Modi, reelegido en 2019, del partido de derecha Bharatiya Janata Party, avanza hacia un represivo nacionalismo hindú anti musulmán, con políticas neoliberales, y una democracia crecientemente autoritaria. Modi ha desarrollado un fuerte culto de la personalidad y ha capturado a su propio partido, el poder legislativo, la burocracia estatal, y los medios periodísticos.¹⁸ Es un dirigente con un estilo populista que combina autoritarismo, nacionalismo hindú, exclusión de musulmanes y cristianos, y presentarse como «campeón de los pobres». Sin embargo, sus políticas han empeorado la situación de las familias de bajos ingresos mediante reducción de los costos de los servicios públicos, e impuestos indirectos.¹⁹

Modi ha revocado el status de semi autonomía que tenía el territorio de Jammu y Cachemira (disputado y con cíclicos estallidos de violencia con Pakistán) e impuso allí un régimen represivo, y ha aprobado una ley que permite otorgar la nacionalidad de inmigrantes de países musulmanes vecinos, con el objetivo de incrementar el número y fortalecer a esta minoría de 200 millones de personas en India. Para el premio Nobel Amartya Sen, Modi está promoviendo la división y el odio y acabando con la tradición de convivencia entre las identidades hindúes y musulmanas en el país.²⁰

En 2022 Estados Unidos ha lanzado una ofensiva diplomática para tratar de acercar a India a su lado y que se distancie de Rusia.

Durante su visita a India en noviembre, Janet L. Yellen, secretaria del Tesoro, declaró que Washington no quiere trabajar con países que puedan amenazar las cadenas de producción y muestran poco interés por los derechos humanos, afirmando que «Estados Unidos está siguiendo un enfoque llamado ‘fortalecimiento de amigos’ para diversificarse y alejarse de los países que presentan riesgos geopolíticos y de seguridad para nuestra cadena de suministros. Para hacerlo, estamos profundizando de manera proactiva la integración económica con socios comerciales confiables como India».²¹

Estados Unidos está proporcionando fondos a India para que abandone la fabricación de placas solares y teléfonos móviles en plantas de China, y espera poder ampliar la cooperación en el campo de los semiconductores y otras áreas de la alta tecnología. Para ejecutar estos planes, la Administración Biden deja de lado la larga lista de políticas represivas del gobierno de Modi.

Amnistía Internacional ha denunciado que en 2021 hubo fuertes restricciones a la libertad de expresión y que los defensores de los derechos humanos, incluidos activistas, periodistas, estudiantes, abogados y actores, sufren intimidación y acoso. Hay un enorme aparato de vigilancia ilegal que estaba siendo utilizado por el gobierno contra los defensores de los derechos humanos, violando sus derechos a la privacidad, la no discriminación y la protección de datos.

El gobierno usa la ley de contribuciones extranjeras para hostigar a las ong de derechos humanos, al tiempo que las fuerzas de seguridad hicieron uso excesivo de la fuerza contra miembros de comunidades minoritarias y agricultores que protestaban pacíficamente contra las leyes agrícolas. Los tribunales han socavado el derecho a un juicio justo y retrasan la vista de casos sobre violaciones de los derechos humanos.

Con motivo de la Covid 19, aumentó la falta de transparencia en la distribución de fondos y se socavó el derecho a la salud. Sectores significativos de la población sufrieron escasez de camas de hospital y oxígeno durante la segunda ola de infecciones. La discriminación y la violencia por motivos de casta contra los dalit y los adivasi continuaron. Los grupos vigilantes de protección de las vacas

atacaron a las comunidades minoritarias, afectando negativamente sus medios de subsistencia.²²

Ankara, aliado complicado

El caso turco como potencia media tiene características particulares, tanto por ser el Estado sucesor del Imperio Otomano como por el papel actual que desempeña. El gobierno de Recep Tayyip Erdogan, del Partido de la Justicia y el Desarrollo (

pjd

), que gobierna desde 2002, ha adoptado una política exterior cada vez más ambiciosa, con el trasfondo mítico del pasado imperial del Imperio Otomano. Sectores civiles y militares turcos consideran que su país es una potencia regional emergente con fuertes capacidades demográficas, económicas y comerciales. Tiene fronteras con ocho Estados y el 74 % de la población total (84.339.067 personas) profesa el islam sunita.

En el plano doméstico se ha fortalecido un gobierno autoritario siguiendo el modelo de usar el sistema democrático para desgastar la democracia desde dentro. Amnistía también denuncia en este caso que:

políticos de la oposición, periodistas, defensores de los derechos humanos y otros se enfrentaron en 2021 a investigaciones, procesamientos y condenas sin fundamento. Turquía se retiró del Convenio de Estambul. Los funcionarios del gobierno se dirigieron a las personas

lgbti

con retórica homofóbica. La libertad de reunión pacífica fue severamente restringida. Una nueva ley restringió indebidamente la libertad de asociación de las organizaciones de la sociedad civil. Se formularon denuncias graves y creíbles de tortura y otros malos tratos. Turquía acogió a 5,2 millones de migrantes y refugiados,

pero a miles de solicitantes de asilo se les negó la entrada. Los ataques físicos contra refugiados y migrantes aumentaron en el contexto de una creciente retórica contra los refugiados.²³

Desde 1928, el país es oficialmente secular. Sin embargo, el islam tiene un fuerte peso en la sociedad y la política. El presidente Erdogan se mostró inicialmente conciliador entre seculares e islamistas, pero ha formado un poder autoritario con marcada orientación religiosa. Entre 2014 y 2016, la diplomacia turca promovió la política de «cero conflictos» con los vecinos y la mediación en disputas internacionales, y buscó alianzas con países como Finlandia, Noruega y España para procesos de mediación y fomentar la (ahora desaparecida) alianza de civilizaciones. Impulsó medidas no militares (soft power), como la apertura de embajadas en África y América Latina, cooperación al desarrollo Sur-Sur, influencia cultural, y fue miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la onu. Además, fomentó inversiones en los Balcanes y Oriente Medio, y la creación de una zona de libre comercio con Siria, Jordania y Líbano.

Erdogan lleva más de una década diversificando una política exterior que difiere cada vez más de Estados Unidos y los aliados de la Alianza Atlántica (de la que es parte) y de la ue (a la que ya ha renunciado a tratar de entrar, al menos en el futuro previsible), así como una relación ambivalente con Israel. Su política de «cero conflictos con sus vecinos» se ha transformado en estar presente de forma controvertida en Siria, Libia y Nagorno-Karabaj. Tiene serios problemas con los kurdos en su territorio y en Siria, y en los últimos años ha tenido una peligrosa confrontación con Atenas por Chipre, y con otros países por recursos energéticos en el mar Mediterráneo.

Turquía ha mantenido una política ambigua sobre comprar sistemas antiaéreos rusos, algo que rechazan sus aliados de la otan. En las guerras civiles de Libia y Siria ha establecido alianzas flexibles, alineándose en diferentes bandos. Desde la invasión rusa de Ucrania, Erdogan intentó mediar (ha estado cultivando por largo tiempo el papel de mediador internacional) y fue clave en la negociación para que Ucrania pudiese reiniciar en julio de 2022 sus exportaciones de grano a países del Sur.²⁴

Ankara no impuso sanciones a Moscú por la guerra y mantiene

buenas relaciones con los gobiernos de Vladímir Putin y de Volodymyr Zelensky. Pero los aliados de la otan y la Unión Europea, más que considerarlo un potencial mediador para una negociación que detenga la guerra, ven con preocupación que Ankara ayude a Rusia a sortear las sanciones que se le impusieron por la invasión, especialmente a través de su sistema bancario y mediante importaciones.

Para Rusia, el canal turco permite sortear sanciones, vender armas, petróleo y gas, y acceder a una relación especial con un aliado de la otan. Ankara obtiene inyecciones de efectivo en su Banco Central, energía barata, peso diplomático, un gran mercado para exportar sus productos, turismo ruso y la posibilidad que Moscú acepte que las fuerzas turcas combatan al separatismo kurdo que opera en Siria. Rusia tiene una fuerte capacidad de decisión sobre esta cuestión dado su apoyo al gobierno de Bashar al-Assad.²⁵ Por otra parte, el gobierno turco ha impuesto condiciones para aprobar el ingreso de Suecia en la otan, especialmente que el gobierno de Estocolmo acceda a extraditar a alrededor de setenta personas que las autoridades turcas consideran terroristas.

Un nuevo (y diferente) no alineamiento

Durante la Guerra Fría, India y una serie de gobiernos nacionalistas impulsaron el Movimiento de Países no Alineados (

mna

). La falta de acuerdos, las inestabilidades internas de sus miembros, los diferentes modelos políticos que fueron adoptando, y las presiones y alianzas con la

urss

y Estados Unidos, unido a la influencia de ex potencias coloniales como Francia y Gran Bretaña, debilitaron el Movimiento, y la Guerra Fría terminó por hacerlo irrelevante. Algunos diplomáticos y

analistas consideran que este Movimiento podría volver a tener relevancia, sea en su forma original o bajo otras maneras de asociación de países del Sur Global.

El Viceministro de Relaciones Internacionales y Cooperación de Sudáfrica, Alvin Botes, por ejemplo, piensa que existe una «solidaridad del Sur Global». En la medida que su país mantiene una posición no alineada, eso le permite tener conversaciones difíciles con Rusia y los líderes ucranianos en busca de mediación. También subraya que, con cinco países poderosos con poder de veto en el Consejo de Seguridad de la onu, «el Movimiento de los No Alineados es la conciencia del Sur subdesarrollado». Botes cree que el papel de este movimiento es «hoy tan relevante como fue en 1961. Mientras haya una constelación de intereses impulsados por las grandes potencias, a veces completamente ajenos a los intereses del Sur subdesarrollado, existe la necesidad del movimiento de países no alineados».²⁶

«La no alineación no fue simplemente un ejercicio reactivo en el reequilibrio continuo entre los bloques y la búsqueda de un punto medio», declaró a Vox Media en 2022, Robert Rakove, historiador de la Universidad de Stanford que analizó el movimiento no alienado durante las presidencias de John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson. El mna tenía «una agenda afirmativa, incluida la búsqueda de la descolonización y la justicia económica».²⁷ Así mismo, desempeñó un papel de mediador promoviendo el diálogo entre Moscú y Washington con motivo de la crisis de Berlín y durante la guerra de Vietnam. Actualmente, Sudáfrica y otros países de África Subsahariana consideran que podrían colaborar mediando en la guerra de Ucrania.

La crisis de hegemonía de Estados Unidos, el ascenso de China y de potencias emergentes han abierto oportunidades para explorar iniciativas de no alineamiento adaptadas a la época actual. Por ejemplo, una serie de expertos chilenos han lanzado la idea del no alineamiento activo que se basa en defender el multilateralismo y el derecho internacional desde una perspectiva regional. Consideran que en la medida que la competencia estratégica por América Latina y sus recursos y mercados se acentúa, mayor es el poder de negociación de los países de la región, aunque para ello se necesita

coordinación y capacidad colectiva. La multipolaridad estaría brindando a la región una oportunidad para renegociar su relación hasta ahora subordinada con Estados Unidos. «En el nuevo contexto, afirman, América Latina necesita desplegar una política exterior que enfrente los desafíos de manera integral y coherente, y esa política debe incluir el no tomar partido en las pugnas entre las potencias externas».

La propuesta del naa surge en un momento histórico

signado, por un lado, por cambios profundos en la estructura del sistema internacional a los que se suma la pandemia, y por otro, por un creciente sentimiento, tanto en el mundo en desarrollo como en el desarrollado, de que una recuperación sostenible requiere de un cambio de paradigma que deje atrás el modelo neoliberal; y que para ello es fundamental avanzar simultáneamente hacia una transformación productiva, una transición ecológica, un fuerte impulso a la digitalización, una agenda de igualdad de género y la puesta en práctica de políticas de inclusión social de amplia cobertura.²⁸

Analizando las posibilidades del gobierno del presidente Lula da Silva de situar a Brasil como un actor relevante en un complejo contexto internacional en transición, Mónica Hirst y Juan G. Tokatlian, de la Universidad Torcuato di Tella (Argentina), afirman que se están desplegando procesos que no condicionan por igual a todos los actores internacionales, pues aún hay espacio para la acción política y «una relativa autonomía de aquellos países y regiones que puedan sortear las restricciones y aprovechar las ventajas». En la actualidad, escriben,

la difusión y fluidez del poder que otrora acompañaba el surgimiento y despliegue de los poderes medianos han sido reemplazadas por una lógica rígida de polarizaciones que reduce el margen de autonomía de las potencias medias. Una alternativa sería la adopción de un rol positivo y funcional que identifique formas de contribuir a frenar la crisis y el declive del orden liberal internacional, lo que conduciría a Brasil a una opción «occidentalista».

Ante la perspectiva de una nueva Guerra Fría, estos autores piensan

que el pragmatismo será adecuado mientras se explora si la única opción es elegir por Estados Unidos o China. Al mismo tiempo, la guerra de Ucrania ha potenciado crecientes militarización, fortalecimiento de los aparatos de seguridad y polarización ideológica que «genera nuevas presiones sobre gobiernos que comparten los mismos valores democráticos, pero difieren de tales interpretaciones bélicas». Estas tendencias «estrechan los márgenes de maniobra y generan nuevas restricciones sobre una actuación internacional que pretende una autonomía sustentable. Para el nuevo gobierno brasileño, será esencial encontrar la medida adecuada de asociación y distanciamiento de Occidente, lo cual exigirá prudencia, temple y coraje».²⁹

Con motivo de las sanciones impuestas a Rusia por la invasión de Ucrania, y la negativa de una serie de Estados a apoyarlas, Moscú ha dado pasos a fortalecer su diplomacia, que en la última década ya había ganado influencia en Oriente Medio y el Norte de África. Una serie de gobiernos (Egipto, Ghana, Indonesia, India, México, Brasil, Nigeria, Pakistán, y Sudáfrica, entre otros, han considerado que imponer sanciones les perjudica, especialmente si no pueden comprar alimentos a Rusia. Para otros, como India, la guerra de Ucrania es un conflicto entre grandes potencias en Europa y prefieren mantener una política neutral. Inclusive países que tienen una poderosa relación económico-militar con Estados Unidos, como es el caso de Israel, Arabia Saudí, Indonesia y Filipinas, desarrollan sus propias alianzas y políticas exteriores distanciándose de las alineaciones estrictas que mantenían durante la Guerra Fría.

Anne-Marie Slaughter, directora ejecutiva de New America y ex directora de planificación de políticas en el Departamento de Estado de EEUU, opina que lo que está ocurriendo «no es el movimiento no alineado del siglo xx. Se trata de un grupo de potencias importantes —India, Brasil, Sudáfrica, la Asociación de países del Sudeste Asiático— que dicen: ‘Esta ya no es nuestra guerra, y lo que realmente nos preocupa son nuestros propios conflictos regionales’».³⁰

En muchos países del Sur no hay simpatías con la invasión de Rusia a Ucrania, pero rechazan las presiones de Estados Unidos y Europa para que adhieran al régimen de sanciones contra Moscú. Su

razonamiento es que cuando ha habido guerras en sus territorios, e intervenciones directas e indirectas en diversos casos de potencias del Norte, no recibieron ni solidaridad ni ayuda de Washington, ni de las capitales europeas. En el Sur, dicen, también tenemos nuestras prioridades y nuestras políticas exteriores. Así mismo, indican que se les pide que hagan esfuerzos económicos sancionando a Rusia, que en muchos casos es un proveedor de petróleo o un comprador de recursos primarios (al igual que China), pero, sin embargo, son reacios a invertir en ayudas, como propusieron una serie de países del sur en la Conferencia cop27.

Esta última es una cuestión de gran importancia: los países industrializados se comprometen regularmente a reducir las emisiones de carbono, pero salvo excepciones no cumplen lo que firman. A la vez, exigen a los países del Sur, que en su mayoría contribuyen muy poco a la huella humana en el cambio climático que cambien sus modelos productivos. Se calcula que, en esos países, que ya sufren devastadores impacto en sequías, inundaciones, escasez de alimentos y contaminación necesitarán, por lo menos, 2.000 millones de dólares al año para combatir y modificar sus formas de producción.³¹

En la cop27 la presión de los países del Sur logró que esta cuestión, denominada de «pérdida y daños», del compromiso para cooperar desde el Norte, que desde la Revolución Industrial ha estado generando la mayor cantidad de carbono a la atmósfera y generando contaminación, en reducir las emisiones en el Sur obtuvo un primer triunfo, aunque queda mucho por negociar y concretar.³² Pero a partir de ahora, los términos de la negociación entre estados del Norte y del Sur sobre cambio climático puede cambiar.

«El mundo no occidental, el Sur Global ignorado durante mucho tiempo, o el «Resto», como se le llama a menudo, está haciendo oír su voz», afirma Ravi Agrawal, jefe de edición de Foreign Policy.

Estas partes del planeta, más jóvenes y de más rápido crecimiento que Occidente, pero también más vulnerables al cambio climático, se están convirtiendo en actores cada vez más poderosos y asertivos en la política global. Los legisladores y las empresas en Occidente

deberán adaptarse a esta realidad.

[...] un coro recurrente de líderes políticos y empresariales del mundo en desarrollo sienten que Occidente ha dominado la narrativa económica y geopolítica global durante demasiado tiempo. Sienten que una era de dominio estadounidense está terminando gradualmente. Y en un mundo en el que Estados Unidos pelea cada vez más con China, no quieren tener que elegir bando. Después de todo, ¿por qué hacer negocios con un solo gran socio? ¿Y por qué dejar que Occidente dé forma a la política global por sí solo cuando los ingresos crecientes de sus clases medias les permiten tener una voz más fuerte?³³

Por su parte, Shivshankar Menon, presidente del Ashoka Centre for China Studies, considera que después de la invasión rusa de Ucrania, la no alineación se ha convertido en una opción atractiva para los países del Sur global.

Varios Estados en Asia, África y América Latina han mostrado ambigüedad hacia la coalición occidental, renuencia a respaldar sanciones contra Rusia y malestar con la idea de una nueva Guerra Fría. Para estos países, el orden existente no aborda sus necesidades de seguridad, sus preocupaciones existenciales sobre alimentos y finanzas, o amenazas transnacionales como el cambio climático [...] La no alineación —o, para usar su nombre contemporáneo más de moda, la autonomía estratégica— atrae a líderes que ven la polarización global como un daño a sus intereses.³⁴

Pese a que una serie de países del Sur rechazan las presiones para alinearse contra Rusia, y tratan de encontrar un camino propio y pragmático, como indican Hirst y Tokatlian, es improbable que la tensión entre China y Estados Unidos, y los países occidentales y Rusia será difícil revivir el Movimiento de los Países No Alineados. Así mismo, los países emergentes en el Sur Global pueden tener más capacidad de negociar y encontrar un lugar propio, pero para muchos otros estados débiles y con muy limitada capacidad económica y diplomática el futuro puede ser verse marginados o sometidos a la influencia de grandes potencias o las intermedias. Un obstáculo importante añadido es que países como India y Egipto

fueron líderes del mna. Ahora tienen gobiernos autoritarios lo que dificultaría desarrollar una agenda democratizadora.

Respecto de construir un Sur Global unificado y solidario, es altamente improbable, dado que el pragmatismo y los intereses nacionales estarán en primera línea. Sin embargo, como señala Amitav Acharya, podrían crearse entidades subregionales u «órdenes regionalizados» formados por actores estatales y no estatales (sector privado, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y otros) que promuevan la cooperación entre sus miembros, y que si bien no desafíen el poder del G-20 ni de la onu, compitan localmente con ellos.³⁵

1. Immanuel Wallerstein, «Whose Interests are Served by

brics

?», en Patrick Bond y Ana García,

brics

. *Anti-capitalist Critique*, Pluto Press, Londres, 2015, p. 270.

2. Charles A. Kupchan, *No One's World. The West, the Rising Rest and the Coming Global Turn*, Oxford University Press, Nueva York, 2012, p. 3.

3. Amitav Acharya, *The End of American World Order*, Polity Press, Cambridge, 2018, pp. 14 y ss. Segunda edición. Las cursivas son del autor. Edición Kindle.

4. *Ibidem*, pp. 15 – 16.

5.

brics

India. Evolution of

brics

. 2021. <https://brics2021.gov.in/about-brics>.

6. Kupchan, No One's World, op. cit. p. 7.

7. Amrita Narlikar, «Negotiating the Rise of New Powers», International Affairs, Vol. 89, N° 3, mayo, 2013, p. 576.

8. Por ejemplo, Patrick Bond, «

brics

and the Sub-imperial Location», en Bond y García,

brics

, op. cit., pp. 15-26.

9. Dorothy Wickenden, «The Promise and the Politics of Rewilding India», The New Yorker, 19 de diciembre, 2022. <https://bit.ly/3JFpMHu>

10. India's Statement at the General Debate of the 77th session of the UN General Assembly, Nueva York, septiembre, 2022. <https://bit.ly/40sP2Xm>

11. Roger Cohen, «Russia's War Could Make It India's World», The New York Times, 31 de diciembre, 2022. <https://nyti.ms/3X6zPIu>

12. «New Orientation for Reformed Multilateralism», Monthly Forecast, Security Council Reform, diciembre, 2022. <https://bit.ly/3RylraL>

13. Clifford Krauss, Alexandra Stevenson y Emily Schmall, «In Russia's War, China and India Emerge as Financiers», The New York Times, 24 de junio, 2022. <https://nyti.ms/3DBbKCA>

14. Shyam Saran, How China Sees India and the World, Juggernaut, Nueva Delhi, 2022.

15. Rajeswari Pillai Rajagopalan, «China-India Relations in a State of Limbo», The Diplomat, 2 de agosto, 2022. <https://bit.ly/3X5uPDU>

16. Mariano Aguirre, «La salida de Estados Unidos y las dinámicas regionales sobre Afganistán», esglobal.org, 20 de abril, 2021. <https://bit.ly/3wSpsgJ>

17. «India y Pakistán: 3 preguntas para entender la partición de los dos países hace 75 años y qué consecuencias tiene aún hoy»,

bbc

Mundo, 15 de agosto, 2022. <https://bbc.in/3l553ma>. Ver Stanley Wolpert, India and Pakistan: Continued Conflict or Cooperation?, University of California Press, Berkeley, 2010; Luis Esteban G. Manrique, «India, China y Pakistán, un triángulo nuclear volátil», Política Exterior, 19 de octubre, 2022. <https://bit.ly/3Y0sImf>

18. Ramachandra Guha, «The Cult of Modi», Foreign Policy, 4 de noviembre, 2022. <https://bit.ly/40rMqJ3>

19. Christophe Jaffrelot, Modi's India: Hindu nationalism and the rise of ethnic democracy, Princeton University Press, Princeton, 2021.

20. Isaac Chotiner, «Amartya Sen's Hopes and Fears for Indian Democracy», The New Yorker, 6 de octubre, 2019. <https://bit.ly/2AN6aMH>

21. Alan Rappeport y Ana Swanson, «U.S. Seeks Closer Ties with India as Tension with China and Russia Builds», The New York Times, 11 de noviembre, 2022. <https://nyti.ms/3jtiI5T>

22. India 2021 Amnistía Internacional, Londres, 2021. <https://bit.ly/3kUS4TN>

23. Turquía 2021, Amnistía Internacional, Londres, 2021.

24. Eduard Soler i Lecha, «Las cuatro pruebas de Turquía», Política Exterior, N° 210, noviembre 2022. <https://bit.ly/40ssYfy>

25. Steven Erlanger, «Erdogan and Putin: Complicated Relations with Mutual Benefits», The New York Times, 11 de agosto, 2022. <https://nyti.ms/3XZqFPb>

26. Jonathan Guyer ,«Why some countries don't want to pick a side in Russia's war in Ukraine», Vox Media, Washington

dc

, 9 de julio, 2022, <https://bit.ly/3RCmlDd>

27. Ibidem.

28. Carlos Fortin, Jorge Heine y Carlos Ominami, El no alineamiento activo y América Latina, Catalonia editorial, Santiago de Chile, 2022, pp. 546-547, Edición Kindle. De los mismos autores: «La renovada vigencia del no alineamiento activo», Política Exterior, N° 210, noviembre, 2022. <https://bit.ly/3ju4K3O>

29. Mónica Hirst y Juan G. Tokatlian, «La vuelta de Lula y la política exterior brasileña», Nueva Sociedad, diciembre 2022. <https://bit.ly/40E1hR5>

30. Entrevista de Ravi Agrawal, «What We've Learned From the War in Ukraine», Foreign Policy, 10 de enero, 2023. <https://bit.ly/3RtizMe>

31. «El Sur necesita billones de dólares para enfrentar el cambio climático»,

dw

, Berlín, <https://bit.ly/3HvCNk6>

32. «La

cop27

llega a un acuerdo decisivo sobre un nuevo fondo de «pérdidas y daños» para los países vulnerables», United Nations Climate Change, 20 Noviembre 2022. <https://bit.ly/3wOMq8F>; «

cop27

: What was achieved, and what needs to happen now», Chatham House, 20 de noviembre, 2022. <https://bit.ly/3wZ2bcV>

33. Ravi Agrawal, «Why the World Feels Different in 2023», Foreign Policy, 12 de enero, 2023. <https://bit.ly/3Jlzd97>
34. Shivshankar Menon, «A New Cold War May Call for a Return to Nonalignment», Foreign Policy, 1 de julio, 2022. <https://bit.ly/3Y32Oy6>
35. Amitav Acharya, «El Sur Global. ¿Hay un nuevo enfoque no alienado en el orden global?», Vanguardia Dossier, diciembre 2022.

4. Las grandes potencias y el sur global

La atención de la política internacional ha estado centrada en 2022 en la guerra de Ucrania. La invasión rusa está generando miles de víctimas mortales y destruyendo infraestructura social; tomando por asalto centrales nucleares que ponen en peligro a Ucrania, a parte de Europa y de la misma Rusia; viola las reglas del Derecho Internacional y los principios de respeto a la soberanía, integridad territorial e independencia; y causa una grave crisis humanitaria. Ni las violaciones de la soberanía nacional de otros países por parte de Estados Unidos y ex potencias coloniales europeas, ni las numerosas ocasiones en que el orden liberal internacional ha sido dejado de lado justifica la acción militar rusa. Tampoco lo justifica que la

otan

se haya expandido hacia el este europeo desde el final de la Guerra Fría desafiando la percepción de seguridad territorial rusa.¹ Aunque esto es una preocupación legítima de Moscú, no es razón para lanzar una invasión que impacta gravemente sobre la población civil ucraniana.

El conflicto ucraniano ha desplazado, en cierta medida, el grave problema que supone la situación de alrededor de 60 países que se encuentran en fragilidad institucional (económica, política, social y medioambiental). En ellos viven 1.900 millones de personas (24 % de la población mundial) y el 73 % de ellas están afectadas por pobreza extrema. Las consecuencias de esta guerra —escasez y aumento de los precios de los alimentos y de los fertilizantes, inflación, inestabilidad financiera— tienen especial y profundo impacto sobre ellos. La cuestión no es priorizar el interés en Ucrania o en las otras guerras, sino tener en consideración las manifestaciones que tiene la guerra en diferentes contextos y la gravedad de sus impactos a niveles locales, regionales y globales.

Durante la Guerra Fría la tensión entre las dos grandes potencias se desplazó, y libró en muchos casos, en países del Sur. La situación

actual es diferente. Unos países periféricos han perdido importancia, otros se han vuelto potencias intermedias o emergentes, las intervenciones del Norte en el Sur son más selectivas y con tendencia a sustituir las invasiones con efectivos por la guerra a distancia gracias a nuevas tecnologías, mercenarios, asesinatos selectivos (por ejemplo, de jefes de grupos terroristas) y operaciones especiales puntuales. Los conflictos violentos y las guerras actuales tienen, además, características nuevas, tanto por actores que no estaban presentes en la Guerra Fría, como el crimen organizado, como por las razones que las guían, que son menos políticas y más económicas, además que en muchos casos no están orientadas a la conquista del poder del Estado.

Las formas actuales de la guerra

En la última década se ha debatido si la guerra se está convirtiendo en un fenómeno en declive o si, por el contrario, hay una intensificación del número y gravedad de los conflictos armados. Investigadores como Steven Pinker afirman que hay menos guerras y menos víctimas mortales.² Se ha argumentado que los estados pueden lograr sus objetivos sin recurrir a la guerra (desterritorialización) o que el peligro de guerra nuclear ha producido una «revolución» estratégica haciéndola inviable entre grandes potencias.³

En efecto, durante las dos décadas posteriores al final de la Guerra Fría, especialmente entre 1990 y 2010, hubo una disminución de las guerras entre Estados y dentro de los Estados. A partir de las guerras en Siria y Libia, productos de la frustrada «primavera árabe», y el surgimiento en 2014 del Estado Islámico, que se generó en gran medida debido a la invasión de Estados Unidos a Irak, la tendencia comenzó a revertirse alcanzando el medio centenar de conflictos armados en 2021. Hay también menos acuerdos de paz y el número de víctimas mortales ascendió (más de 1,4 millones en el período 2000-2019). Ha aumentado el número de conflictos con y entre actores no estatales (guerrillas, crimen organizado, milicias), con casos espectaculares como Siria o Libia que han llegado a tener

a partir de 2011 entre 1.000 y 2.000 grupos armados operando en su territorio (muchos de ellos reclutando menores de edad como combatientes). Los presupuestos militares se incrementaron a partir de 2015, y se han duplicado entre 2000 y 2020.⁴

En 2017, un estudio de la Universidad de Naciones Unidas indicaba que los conflictos se están volviendo más complejos y menos propicios para los arreglos políticos tradicionales, principalmente debido a tres cuestiones:

«El crimen organizado se ha convertido en un importante factor de tensión que exacerba la fragilidad del Estado, socava su legitimidad y, a menudo, reduce los incentivos de los grupos armados para entrar en acuerdos políticos;

La internacionalización de las guerras civiles tiende a hacerlas más mortíferas y prolongadas;

La creciente presencia de grupos yihadistas en escenarios de conflicto».⁵

Sumados a esta complejidad, factores como el reacomodo entre grandes potencias producto de la desaparición de la urss en 1991, el declive de Estados Unidos y el ascenso de China, la posibilidad de utilización de armas nucleares, y que la conquista territorial sigue siendo un objetivo bélico (como lo prueba la invasión de Rusia a Ucrania), muestran que la guerra no está en declive.

La fragilidad estatal

El contexto de fragilidad en el que se libran casi todas las guerras actuales, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (

), es la combinación de exposición al riesgo y capacidades insuficientes de afrontamiento del Estado, el sistema y/o las comunidades para gestionar, absorber o mitigar esos riesgos. Esa fragilidad ocurre en un espectro de intensidad a través de seis dimensiones: económica, ambiental, política, de seguridad, social y humana.⁶

En estos países están presentes en diversos grados actores armados no estatales y fuertes economías ilícitas. Prolifera la falta de control estatal en partes del territorio y la fragmentación conflictiva de identidades es muy profunda. De las entre 35 y 50 guerras en curso (según diferentes fuentes) en 2022 la mayor parte ocurre en estados institucionalmente frágiles en África y Asia, como Siria, Yemen, Libia, Mali, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Somalia, Myanmar, Filipinas, y Afganistán. En ellos, además, impacta el cambio climático produciendo crisis alimentarias y mayores dificultades para la vida de sus ciudadanos.⁷

Los Estados denominados frágiles o en crisis estructural generan millones de refugiados, están en muchos casos integrados en los circuitos internacionales del crimen organizado, sus élites tienen vínculos con el sistema financiero y económico de países del Norte que les facilitan la explotación y comercialización de bienes primarios para su beneficio, y son compradores o forman parte de los circuitos del mercado legal e ilegal de armamento.

La situación de los denominados Estados frágiles tiene fuerte relación con su papel subordinado durante las eras coloniales e imperiales, y durante la Guerra Fría. En efecto, la urss, Estados Unidos, y en algunos casos China (por ejemplo, en Angola y Vietnam) apoyaron a diferentes bandos en los conflictos anticoloniales y las posteriores guerras civiles en países del entonces llamado Tercer Mundo.

Guerra desplazada a la periferia

La primera Guerra Fría fue definida como la rivalidad abierta pero restringida que se desarrolló después de la Segunda Guerra Mundial entre Estados Unidos y la Unión Soviética y sus respectivos aliados. Se le denominó «fría» porque se libró en los frentes político, económico y de propaganda y sólo tuvo un recurso limitado a las armas.⁸ El historiador estadounidense John Lewis Gaddis considera que la Guerra Fría dio lugar a una «larga paz» entre las grandes potencias, gracias a que los conflictos violentos entre ellas se desplazaron a países periféricos o del entonces llamado Tercer Mundo.⁹

El choque entre las potencias, especialmente Washington y Moscú, tuvo consecuencias humanas, económicas, políticas y culturales muy altas en países como Irán, Grecia, Guatemala, Cuba, Corea, Vietnam, Camboya, Indonesia, Filipinas, Líbano, Angola, los Territorios Ocupados de Palestina, Afganistán, la República Dominicana, Bolivia, Chile, Argentina, Brasil, Uruguay, Nicaragua, y otros países. En todos ellos, de diversas formas, movimientos anticolonialistas y reivindicativos de su soberanía nacional y recursos fueron combatidos por Washington y sus aliados locales, o apoyados por Moscú para controlarlos, en el marco de la pugna global comunismo vs capitalismo. El mundo era un tablero de ajedrez en el que se competía por el conjunto. La «pérdida» de un país era una ganancia para el bloque contrario, y se temía que otros países pudieran seguir sus pasos y caer también bajo la influencia del enemigo.

Las contrarrevoluciones, alentadas y apoyadas en muchos casos por Estados Unidos, se cobraron miles de vidas, especialmente durante la guerra de Vietnam, y provocaron el asesinato de líderes anticoloniales como el primer ministro de la República Democrática del Congo, Patrice Lumumba (1961) y el presidente socialista chileno Salvador Allende (1973). La urss, por su parte, persiguió a políticos, intelectuales y disidentes en su propio país y realizó el bloqueo de Berlín (1948-1949), e intervenciones y ocupaciones militares de aliados del Pacto de Varsovia en la República Democrática Alemana (1953), Hungría (1956) y Checoslovaquia (1968), Polonia (1981), y en Afganistán entre 1979 y 1989. La represión de las disidencias fue masiva en los otros países con gobiernos comunistas. Cada caso fue diferente, desde Cuba hasta

Vietnam y de Angola a Etiopía, y con dinámicas propias. Una serie de autores han considerado que estas guerras delegadas en la periferia o Tercer Mundo fueron más decisivas en profundizar la Guerra Fría que las dinámicas entre las dos potencias y su disputa sobre Europa.¹⁰

Inicialmente los procesos revolucionarios no fueron impulsados por la urss o China, o por Cuba en América Latina, pero los planes de desestabilización de gobiernos nacionalistas o de izquierdas por parte de Washington y los apoyos políticos y en armas de la urss terminaron convirtiendo esos procesos en campos de batalla de la Guerra Fría. La injerencia externa provocó que, en muchos países, los movimientos anticolonialistas se enfrentaran entre sí acerca de sus adhesiones al modelo soviético, chino, trotskista y otras variables. En algunos casos las revoluciones o procesos de cambio en las que interfirieron las potencias, en particular Estados Unidos, ocurrieron en países que ya se habían independizado como fue el caso de Irán (1953), Chile (1973) y Nicaragua (1979).¹¹

Estados Unidos y la urss no intentaron reconstruir los imperios europeos que acababan de colapsar, pero trataron de imponer sus sistemas o, al menos, impedir que triunfaran los de su competidor. Más de medio centenar de Estados en el denominado Sur Global o periferia del sistema internacional pagan todavía hoy un precio muy alto por su pasado colonial, asolados por diferentes grados de pobreza, desigualdad, violencia, rupturas internas y el impacto del cambio climático. No todo esto es producto de este período, pero gran parte de sus problemas derivan de sus pasados coloniales y de la Guerra Fría, y el impacto que tuvieron sobre ellos.

Dominación selectiva

En el presente, Moscú, Washington y Pekín tratan de ganar aliados en África, Asia, Oriente Medio y América Latina con el objetivo de contar con recursos, mercados o limitar la influencia de sus adversarios (inversiones, préstamos, compras de bienes primarios, ayuda al desarrollo, transferencia de armas). Sin embargo, algo

fundamental ha cambiado: la política de suma cero, o tratar de controlar todo el sistema internacional, ha sido sustituida por una de tipo selectivo. Los estados con más poder, y las empresas transnacionales, trabajan con y en países, y en zonas de ellos, que les resultan de interés como mercados, áreas de producción, de tránsito de bienes e información, y acceso a recursos naturales claves para la producción de bienes, particularmente de alta tecnología. Por ejemplo, la República Democrática del Congo (

rdc

) es el principal productor mundial de cobalto y tiene las mayores reservas del mundo.¹²

Si varios de estos factores se combinan, esos países o zonas pasan a ser estratégicas, con implicaciones de seguridad y competencia entre poderes internacionales. Pero a medida que el sistema internacional se ha vuelto selectivo, diversos países de África y América Latina carecen de interés económico.¹³ Aunque sean ricos en recursos, si su explotación es arriesgada o complicada se les deja de lado. Varios países de África Subsahariana, Haití y parte de América Central se encuentran en esa situación, mientras que el Caribe tiene interés para la industria turística mundial y las redes de evasión de capital (off-shore).

Las grandes potencias actuales ya no compiten, por lo tanto, en países del Sur o poscoloniales por influencia ideológica y política, pero tienen interés en acceder a sus recursos (minerales, energéticos, alimentos) y, en algunos casos, tener control sobre su posición geográfica y estratégica. Mientras Estados Unidos se retira parcialmente de regiones como Oriente Medio, África Subsahariana y América Latina, China ofrece inversiones en infraestructura y compra de recursos primarios. Rusia, por su parte, es un exportador de armas y energía. La venta de armas favorece a poderosos sectores industriales. Estados Unidos, Rusia, varios países europeos, y crecientemente China, están en los primeros puestos.¹⁴

Las intervenciones militares de Estados Unidos han disminuido en número y cambiado de forma en las últimas décadas, pese a las masivas invasiones de Irak y Afganistán. Han sido sustituidas por operaciones y asesoramiento de grupos especiales, por ejemplo, en

Somalia y en Siria, pero evitando la implicación masiva de tropas; uso de alta tecnología (ciberguerra, como la utilizada conjuntamente por Estados Unidos e Israel para afectar el programa nuclear iraní) y aviones no tripulados guiados a distancia (drones). Para algunos analistas, la guerra de Ucrania muestra que Washington puede tener más éxito apoyando a gobiernos con armas e inteligencia que mandando tropas.¹⁵

Este modelo (aplaudido por el denominado complejo militar-industrial) de guerra por delegación (proxy war) fue utilizado durante la Guerra Fría cuando la presidencia de Ronald Reagan apoyaba con armas, diplomacia, inteligencia y operaciones encubiertas a grupos armados contra gobiernos considerados hostiles a Estados Unidos, como la contra nicaragüense, el grupo unita en Angola, y los muyahidín o «luchadores por la libertad» contra la ocupación militar soviética en Afganistán.

Rusia ha llevado a cabo una represiva intervención en el conflicto con Chechenia desde 1994 hasta 2006, así como operaciones en Georgia en 2008, la ocupación de Crimea en 2014 y la guerra de Ucrania en 2022. Especialmente relevante ha sido su poderosa intervención con transferencia de armas, uso de su fuerza aérea y asesores militares en Siria para apoyar al gobierno de Bashar al-Assad desde 2015 hasta ahora.

El intervencionismo militar tiene una nueva forma en las operaciones llevadas a cabo por potencias intermedias en otros países del Sur. Durante la Guerra Fría hubo invasiones, guerras civiles e intervenciones. Por ejemplo, Suráfrica y Namibia enviando asesores militares y mercenarios a la guerra de descolonización de Angola. En esta guerra (1966-1988) también intervinieron fuerzas cubanas para alinearse con el gobierno marxista de Agostinho Neto. En la última década, Turquía ha intervenido en Siria (donde continúa presente) y Libia, Qatar ha realizado operaciones aéreas, y Egipto ha actuado en la guerra civil en Libia, al tiempo que Arabia Saudí libra una guerra en Yemen, donde Irán sostiene a otra de las partes en conflicto.

El apoyo a grupos armados que se llevó a cabo en la Guerra Fría ha disminuido, pero, en cambio, Estados Unidos ha usado grupos mercenarios en Irak y Afganistán, y Rusia opera grupos mercenarios

paraoficiales (como la compañía Grupo Wagner) y guerrilleros chechenos prorrusos. En el financiamiento y apoyo a grupos armados participan Estados intermedios como Turquía, Arabia Saudí, los Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Qatar, que han financiado a organizaciones armadas de diferentes orientaciones durante la guerra en Siria (y continúan haciéndolo en menor medida).¹⁶

Paralelamente, Turquía y Arabia Saudí avanzan en establecer diplomacias diversificadas. Riad tiene relaciones especiales con Estados Unidos, pero está avanzando en sus alianzas comerciales y diplomáticas con Rusia al tiempo que configura, junto con los Emiratos, una serie de acuerdos de comercio, seguridad y tecnología con Israel. Turquía, por su parte, tiene una diplomacia compleja y múltiple como se ha analizado en el capítulo 3.

1. «John Mearsheimer on why the West is principally responsible for the Ukrainian crisis», *The Economist*, 19 de marzo, 2022. <https://econ.st/3RBRabi>

2. Steven Pinker, *The Better Angels of Our Nature: Why Violence has Declined*, Viking, Nueva York, 2011. (Traducción al español: *Los ángeles que llevamos dentro*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2018).

3. Sobre este debate ver William C. Wohlforth, «The Future of War as the Ultima Ratio», en Ken Booth y Toni Erskine (Eds.), *International Relations Theory Today*, Polity Press, Cambridge, 2016, pp. 125-137.

4. Dan Smith, *The State of the World Atlas*, Myriad Editions, Oxford, 2020, pp. 95-103; Håvard Strand et al., «Trends in Armed Conflict, 1946–2018», *Peace Research Institute Oslo (PRIO)*, Oslo, 2019. <https://bit.ly/3Y3clp5>

5. Sebastian von Einsiedel et al, «Civil War Trends and the Changing Nature of Armed Conflict», *United Nations University – Centre for Policy Research*, Nueva York, 25 de abril, 2017. <https://bit.ly/3Hsr8CF>

6. *States of Fragility* 2022,

ocde

, París, 2022. <https://bit.ly/3HzBNeE>

7. The Armed Conflict Survey 2022, International Institute of Strategic Studies, Londres, 2022. <https://bit.ly/3Dymthl>;

sipri

Yearbook 2022, Oxford University Press, Oxford, 2022. <https://bit.ly/40tIFCY>; Alerta! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz, Icaria Editorial – Escola de Cultura de Paz – Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2022. <https://bit.ly/3l7rGGz>; Today's Armed Conflicts, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Ginebra, 2022. <https://bit.ly/40rD4Nx>; Comfort Ero y Richard Atwood, «Las guerras de 2023», International Crisis Group y esglobal.org, 5 de enero, 2023. <https://bit.ly/3wQTOA6>

8. Cold War, Encyclopaedia Britannica, 23 de agosto, 2022. En: <https://www.britannica.com/event/Cold-War>

9. John Lewis Gaddis, The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War, Oxford University Press, Oxford, 1987.

10. Richard Saull, «Social Conflict and the Global Cold War», International Affairs, Vol. 87, Nº 5, septiembre, 2011. <https://academic.oup.com/ia/article-abstract/87/5/1123/2417145>

11. Esta lista de características se basa en Fred Halliday, The Making of the Second Cold War, Verso Books, Londres, 1983. (Traducción en castellano: La génesis de la segunda Guerra Fría, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1989).

12. «Explainer: These Six Metals are Key to a Low-carbon Future», Carbon Brief, 12 de abril, 2018. <https://bit.ly/3JAafZp>

13. Esta tendencia se manifiesta también en «abandonar» zonas en países desarrollados: pueblos y regiones de los que se marchan los bancos y los servicios de salud, y que dejan de tener acceso al transporte público y oficinas administrativas. En España, a este fenómeno relacionado con la desigualdad y la exclusión se le

denomina «la España vacía».

14. Ver

sipri

Yearbook 2022 (Summary), op. cit. <https://bit.ly/3RtgPCO>

15. Phillips Payson O'Brien, «The Future of American Warfare Is Unfolding in Ukraine», *The Atlantic*, 25 de noviembre, 2022. <https://bit.ly/3jmwR53>

16. Mariano Aguirre, «¿Se retira

eeuu

de Oriente Próximo?», *Política Exterior*, 1 de mayo, 2019. <https://bit.ly/40iZdxs>

5. Estados Unidos, crisis interna y de liderazgo

Estados Unidos ha sido la potencia hegemónica del sistema internacional durante aproximadamente sesenta años, luego de desplazar a las potencias europeas de sus dominios coloniales y haber contenido la expansión del comunismo liderada por la Unión Soviética. Durante la Guerra Fría fue la potencia dominante. Pese a la reticencia a considerarse un imperio, el país ha operado como tal, pero se encuentra actualmente en declive relativo y afectado tanto por una serie de factores en su papel en el mundo como por una profunda y múltiple crisis interna que impacta en su capacidad de poder global.¹ Su caso es particularmente relevante por los interrogantes que genera en el resto del mundo su capacidad futura de liderar el sistema internacional o continuar siendo en un actor todavía poderoso, pero en repliegue.

El país enfrenta graves problemas domésticos: una crisis constitucional y un sistema electoral obsoleto que es aprovechado por sectores antidemocráticos; desindustrialización; pérdida de competitividad internacional; profundas fracturas sociales en torno al racismo y reglas sociales (por ejemplo, en torno al aborto y la educación); grave desigualdad; muy altas cotas de violencia social; y desafíos al Estado y al monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte de una proliferación de milicias ultraderechistas.

Desde la perspectiva de la seguridad Estados Unidos tiene un gasto en defensa igual al de China, Arabia Saudí, Rusia, Reino Unido, Alemania, India, Brasil, Francia, Corea del Sur y Japón combinados.² A la vez, posee un diversificado sistema de fuerzas de seguridad interior (policías estatales, federales, sheriffs comarcales, guardia nacional, y más 1,1 millones de miembros de servicios privados).

El número de milicias con ideología antiestatal (como los Oath Keepers, los Three Percenters, los Proud Boys y los Boogaloo Boys, todos grupos que participaron en la toma del Congreso en enero de

2021) ha crecido en los últimos años. Forman parte de ellas antiguos miembros de diferentes cuerpos de las fuerzas armadas y ciudadanos de diversos sectores. Algunos de estos grupos se presentan como «aceleradores» del proceso de insurgencia contra el Estado. La mayor parte cree que la inmigración latina y la población negra están llevando a cabo un «gran reemplazo» de los ciudadanos blancos promovida por el Partido Demócrata.

Estos grupos armados organizados tienen diversos enemigos como objetivos, pero en general están contra los afroamericanos, los judíos, los inmigrantes (latinos y musulmanes), Naciones Unidas y el Estado. La organización United Constitutional Patriots, por ejemplo, se dedica a atrapar extrajudicialmente a inmigrantes ilegales en la frontera con México, expulsarlos o entregarlos a las autoridades. Después de décadas de operar como grupos marginales, se han convertido en milicias ultraderechistas que operan como la fuerza de choque del Trumpismo. Según la organización Southern Poverty Law Center, en 2021 había 488 grupos extremistas antigubernamentales que usan o están dispuestos a usar la violencia, que agrupan a entre 20.000 y 60.000 personas armadas que cuestionan el principio básico del Estado moderno del monopolio legítimo del uso de la fuerza, dentro de un total de 1.600 grupos extremistas (casi todos de ultraderecha) operando en el país.³

Los miembros de las milicias y cualquier ciudadano tienen gran facilidad para acceder a la compra de armas cortas y «de asalto» o de guerra en buena parte de los estados. El país tiene 328 millones de habitantes y se calcula que hay 390 millones de armas, parte de ellas ametralladoras y fusiles de repetición, en manos de los ciudadanos, según la organización Small Arms Survey.⁴ Un sector de la sociedad considera que según la II Enmienda de la Constitución tienen derecho a tener y portar armas en público para, eventualmente, defenderse del Estado.

Algunos expertos, como Barbara Walters, consideran que están dadas las condiciones para que haya una guerra civil o una cadena de insurgencias, atentados, secuestros a políticos y personalidades públicas y diferentes tipos de violencias. Según esta profesora de la Universidad de San Diego, una serie de factores pueden conducir a

una guerra civil:

Las crisis de sistemas democráticos «capturados» por partidos y políticos populistas que usan procedimientos democráticos para llegar al poder y luego tratar de acabar con ellos. A estos regímenes los denomina anocracias: «no son ni autocracias plenas ni democracias, sino algo intermedio». Desde Brasil a Hungría, y de Filipinas a la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos, es un modelo en expansión.

La formación de facciones alrededor de identidades excluyentes con revisiones tergiversadas de la historia (por ejemplo, negar que en Estados Unidos hubo esclavitud), alentadas por redes sociales, noticias falsas y un flujo masivo de teorías conspirativas que incrementan las posibilidades de enfrentamientos violentos con grupos —por ejemplo, la población negra— que pueden sentirse amenazados.

El nacionalismo étnico y su expresión a través de esas facciones. En el caso de Estados Unidos se materializa en el racismo contra la población negra, latina y musulmana, y en la consideración de que los votantes liberales del Partido Demócrata no son verdaderos «americanos». En el Partido Republicano crece una tendencia que preconiza que Estados Unidos debe ser una «república» pero no una democracia, ya que este último concepto encubriría al comunismo y el multiculturalismo que aspiran a destruir el país.⁵

En las últimas cinco décadas la desigualdad, que algunos analistas consideran el origen de muchas disfunciones políticas del país, y sus múltiples impactos, han aumentado de forma sostenida. Esta tendencia ha avanzado en paralelo al declive del mundo laboral para la producción de bienes. Al mismo tiempo, ascendió la economía financiera y de alta tecnología: el sector social que trabaja en estos dos mundos se ha distanciado totalmente de quienes viven el mundo rural y los que han perdido sus trabajos en fábricas debido a la deslocalización de estas a China y otros países, o porque son sustituidos por la robotización y la inteligencia

artificial. En consecuencia, han pasado a engrosar las filas de la precariedad laboral.

El Partido Republicano se ha convertido en un movimiento que aglutina a diversas organizaciones, grupos e individuos que no creen en el sistema democrático y sus reglas, y que se muestran dispuestos a destruir el sistema vigente a través de restricciones al voto de la población negra y joven, negar la victoria electoral de los Demócratas (y preparar el terreno para no aceptar un eventual triunfo en 2024), e impulsar una agenda ultraconservadora con la ayuda de la Corte Suprema.

Los Republicanos han adoptado de forma extrema la agenda cristiana evangélica que convierte a los Demócratas y liberales en impíos que desafían las reglas divinas, y la confrontación política en una guerra santa.⁶ Algunos senadores y representantes republicanos se hacen eco de la proliferación de teorías conspiratorias promovidas activamente a través de redes sociales.

El país está dividido entre Republicanos (mayoritariamente blancos y con una participación de latinos en aumento) y Demócratas (sector formado por diversas identidades y relaciones interraciales), con una «profunda y extendida tensión en el tiempo entre la ideología cristiana y blanca supremacista que se ha desarrollado justificando la esclavitud y una amplia base multiétnica de resistencia a ella».⁷

De particular relevancia en la crisis interna son las denominadas «guerras culturales» alrededor de la migración, modelos de sexualidad y familia, derecho al aborto, papel de la mujer en la sociedad, revisión histórica de la esclavitud, programas educativos, el supuesto derecho a la posesión de armas por parte de los ciudadanos y el rechazo a aceptar que existe el cambio climático, entre otros temas.

El desarrollo del imperio

Estados Unidos tuvo un desarrollo expansionista del Estado desde su fundación en 1776, cuando 13 colonias se independizaron de Gran Bretaña. A partir de entonces conquistaron territorio hacia el oeste y el sur de América del Norte librando guerras contra los diversos pueblos indígenas que poblaban el país y luchando o comprando tierras a Francia, España, Reino Unido, México, Rusia y Japón.

El desarrollo económico del país se debió en gran medida a esta expansión territorial y la acumulación de capital derivada de la mano de obra esclava que trabajaba especialmente en campos de producción de algodón entre 1776 y 1865.⁸ Pese a que la esclavitud fue abolida después de la Guerra Civil entre el Norte liberal y antiesclavista y el Sur partidario de continuar con la esclavitud, otras formas de explotación de la población negra continuaron hasta la mitad del siglo xx.⁹ Cornel West, profesor de filosofía en la Universidad de Harvard, vincula el proyecto imperial con el genocidio contra la población indígena y la expropiación de sus tierras, la esclavitud y el racismo hacia la población negra. «La expansión imperial, el capitalismo depredador, y el suprematismo blanco, explica, fueron las condiciones de fondo que hicieron posible la preciosa idea de la democracia y su práctica en América».¹⁰

Entre la mitad del siglo xix y la Primera Guerra Mundial, el país tuvo una guerra civil, se anexionó Florida, Texas, California y Hawái, libró una guerra contra España que le permitió anexionar Puerto Rico y controlar Cuba y Filipinas, y emergió triunfante de la Primera Guerra Mundial.

Durante la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos definió en gran medida la contienda contra el fascismo, fue el primer país del mundo en tener y usar armas nucleares (contra Japón), y salió de la guerra como absoluto triunfador y país líder de Occidente, heredando la influencia sobre las ex colonias de los imperios en declive de Francia, Gran Bretaña, Italia, Portugal, Alemania, Holanda y Bélgica.

A partir del final de la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos fue clave en la configuración del orden económico del mundo occidental, con la creación de organizaciones de desarrollo y crédito (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), con el dólar

como la moneda de cambio para operaciones comerciales y financieras mundiales. Colaboró con la creación del orden multilateral (Naciones Unidas y sus agencias), pero preservando su capacidad de eximirse de ese orden cuando fuese en contra de sus intereses (en nombre de ser un país «excepcional»). Así mismo, financió planes de reconstrucción y desarrollo en Europa y Japón con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

A partir de los años cincuenta se expandieron las empresas multinacionales de origen estadounidense, y paralelamente operaron en el mundo occidental actores no estatales de ese país: fundaciones, universidades, cuerpos de paz, grupos religiosos, y una expansión de los valores culturales a través de la televisión y el cine. Estados Unidos se consolidó como la primera potencia económica mundial. Aunque no era un imperio tradicional, en el sentido de controlar el poder político e institucional de una serie de países de forma directa, generó un poder imperial a través de la influencia sobre élites locales que aceptaron subordinación a cambio de beneficios y protección. Eventualmente, cuando esa alianza se veía en peligro, utilizó la fuerza para preservar de esta forma, durante el período de la descolonización a nivel mundial (desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los setenta, o sea, sobre casi toda la Guerra Fría) pudo presentarse como potencia anticolonial a la vez que asentar sus bases como líder de un nuevo modelo de imperio.

Signos estructurales de crisis

Estados Unidos mantuvo el crecimiento económico y hegemonía política hasta los setenta, cuando se produjo la primera gran crisis del petróleo y signos de recesión en su economía y la de otros países. La guerra anticolonial de Vietnam, en la que Washington se implicó luego de la salida de Francia, produjo un desequilibrio entre su gasto militar y sus inversiones en ciencia y tecnología, que dio ventajas a Alemania y Japón.

A partir de los ochenta se produjeron cambios en su estructura

económica, social y de relaciones con el mundo. La caída y desaparición de la urss dio lugar a un breve momento de «unipolaridad». Pero el crecimiento económico de Japón y la Unión Europea (y dentro de ella economías como la alemana y la francesa); el desarrollo de potencias regionales con intereses propios no siempre coincidentes con los de Estados Unidos; el progresivo advenimiento de China como gran potencia económica, comercial, financiera y militar; la incapacidad de sucesivos gobiernos de entender la complejidad del Sur Global, particularmente Oriente Medio y Afganistán; y los problemas internos del país, fueron restándole peso económico y político.

Hay diversos indicadores del declive relativo de Estados Unidos. Por una parte, como explica el historiador Victor Bulmer-Thomas, la caída en su capacidad de acumular capital, haberse convertido en un país deudor en vez de acreedor, estar retrasado en innovación tecnológica (pese a contar con sectores punta en Silicon Valley pero que tienen gran parte de sus inversiones en el extranjero), falta de inversión en la calidad de su fuerza laboral (capital humano), estancamiento de los salarios de clases medias y trabajadores industriales y rurales, crisis de las infraestructuras, y crecimiento de la desigualdad. Este último en particular ha deslegitimado la capacidad imperial del país ante parte de su propia población, que rechaza la implicación de Estados Unidos en la denominada globalización y reclama no intervenir en guerras en países lejanos.

Hay también indicadores económicos de peso. Primero, la parte que Estados Unidos contribuía al Producto Interior Bruto global era del 23 % en 1986, pero en 2022 es del 15,47 % (el de China es del 18.58 %).

Segundo, Estados Unidos ya no es el mayor exportador e importador comercial, sustituido por China en 2014, ocupándose del 8,6 % de las transacciones comerciales mundiales en 2021.

Tercero, el descenso de la capacidad de invertir en el extranjero (foreign direct investment). Los países imperiales, incluyendo a Estados Unidos durante décadas, se beneficiaban por tener una balanza comercial favorable. Las ganancias que dejaban estos términos de intercambio eran reinvertidas en diversas partes del mundo, reforzando la capacidad de hegemonía económica y

política.¹¹ Actualmente la economía de Estados Unidos depende en buena medida de las inversiones extranjeras, muchas de ellas capital especulativo y no productivo.¹²

Pese a tener la mayor capacidad militar del mundo, Estados Unidos encuentra difícil imponer sus criterios sobre otros países, incluyendo a aliados, como Israel o Arabia Saudí, de la forma que lo hacía décadas atrás. La guerra de Ucrania le ha dado un respiro a esta tendencia, pero la retirada de Estados Unidos de su papel de líder mundial continuará debido a los factores estructurales internos, el ascenso de otros Estados, y lo que Amitav Acharya denomina el fin del American World Order (awo) u Orden Mundial Americano.¹³ Esto significa que Estados Unidos no se encuentra en posición de crear nuevas reglas y dominar las instituciones de gobernanza global y el orden mundial de la forma en que lo hizo durante la mayor parte del período posterior a la Segunda Guerra Mundial.¹⁴

Competir o enfrentarse

En Estados Unidos hay diferentes formas de interpretar este escenario global. Unos analistas plantean que hay que reconocer el ascenso de nuevos actores en el sistema internacional y la consiguiente pérdida parcial de poder del país a nivel mundial. Ante esta situación, se deben diseñar políticas de reforzamiento del sistema multilateral, cooperación con aliados y «competencia competitiva» con Rusia y China en un marco de no confrontación violenta.¹⁵ El sector más crítico de esta tendencia va más lejos y aboga por terminar con las políticas militaristas e intervencionistas que han caracterizado la expansión y etapa imperial de Estados Unidos y denuncian que Washington se prepara para librar una nueva Guerra Fría contra Rusia y China.¹⁶

Una segunda escuela de pensamiento considera que Estados Unidos está destinado a continuar liderando el sistema internacional y que debe prepararse eventualmente para una confrontación, dado que se estaría entrando en una nueva «competencia entre grandes

poderes». Esta podría ser violenta (cuando incluye la idea de «vencer» a los contrincantes), se libra en los terrenos económico, comercial, tecnológico, y con pugnas por el control de mercados, rutas para circulación de bienes y acceso a recursos en el mundo.¹⁷ La guerra de Ucrania ha hecho emerger una serie de analistas (y renacer a algunos halcones de la Guerra Fría) que plantean la necesidad de «derrotar a Rusia», dado que nos encontraríamos en una lucha por la esencia de la democracia contra el autoritarismo.

Una variación por la derecha nacionalista y aislacionista es que el país debe concentrarse en sus problemas internos y evitar intervenciones y guerras en otros países porque cuestan vidas de soldados propios (una secuela de la guerra de Vietnam entre 1955 y 1975, en la que murieron 58.236 efectivos de Estados Unidos). Esta es la política que caóticamente adoptó la Administración de Donald Trump, que generó desconcierto entre sectores anti intervencionistas de la izquierda, y que mantiene con un lenguaje diferente la presidencia de Joe Biden.

Académicos de la escuela Realista de las Relaciones Internacionales como John Mearsheimer y Stephen M. Walt critican el intervencionismo liberal, que intenta expandir la democracia, en algunos casos mediante la fuerza, lleva al país a fracasos diplomáticos y militares, alimenta los intereses del complejo militar-industrial, y se ve influido por intereses de gobiernos o sectores políticos extranjeros que usan sus lobbies para ganar el favor de Estados Unidos (como ocurrió con la campaña mediática y de presión que hicieron sectores exiliados iraquíes durante la Administración de George W. Bush para que Estados Unidos interviniese en Irak en 2003).¹⁸

El hecho de que Washington esté apoyando a Ucrania en una guerra por delegación contra Rusia tiene similitudes con las guerras que libraron la urss y Estados Unidos en territorios poscoloniales y no va en contra de, más bien confirma, la tendencia a no implicar directamente tropas propias en nuevas guerras. Al mismo tiempo, en las últimas dos décadas Estados Unidos ha intervenido en más de una docena de «guerras secretas» (que no cuentan con autorización del Congreso) en 17 países, utilizando regulaciones para casos especiales creadas después del 11 de septiembre de 2001, según un

informe del Brennan Center for Justice.¹⁹

Estados Unidos mantiene una red de 750 bases militares alrededor del mundo (Rusia tiene 36 y China cinco) pero la forma de intervenir es cada vez más a distancia, con drones y otras armas que permiten llevar a cabo asesinatos de líderes terroristas, controvertidos desde el punto de vista del Derecho Internacional (como los líderes de al-Qaeda Osama bin Laden y Ayman al-Zawahiri), realizar ataques, enviando asesores militares, y operaciones llevadas a cabo por pequeños grupos de fuerzas especiales.

Al igual que las otras potencias (y cada vez más países) EEUU usa la ciberguerra, la inteligencia artificial aplicada a nuevas armas, aviones no tripulados, algoritmos, interferencias políticas a través de redes sociales y «granjas» emisoras de información falsa. En suma, métodos de guerra sin presencia de personal humano en el campo de batalla.

Este cambio de política hacia métodos intervencionistas menos directos, y sin auspiciar golpes de Estado, se ha hecho evidente en América Latina y el Caribe. Washington ha convivido con gobiernos como el de Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela, imponiendo sanciones y presiones, pero sin llegar a involucrarse directamente en conspiraciones ni invasiones. Con motivo de la necesidad de contar con fuentes diversificadas de energía a partir de la guerra de Ucrania, Biden levantó parte de las sanciones a Venezuela. El presidente Obama reinició las relaciones diplomáticas con Cuba, un símbolo de la Guerra Fría, aunque no llegó a levantar el régimen de sanciones, que Trump volvió a reforzar. El presidente Biden no ha cambiado sustancialmente la política hacia el gobierno cubano.

La política exterior, en segundo plano

La política exterior es para todo gobierno una prioridad secundaria frente a cuestiones internas como el empleo o la educación, incluso

en países imperiales. Pero en el clima político de Estados Unidos se produce la paradoja de que, en un país con una amplia agenda e intereses internacionales, la tendencia dominante de los Republicanos y su electorado es cerrarse al mundo (aislacionismo). Por su parte, la política de los Demócratas, más allá de la retórica del liderazgo y defender los derechos humanos y la democracia, es tener una relación selectiva con el mundo, exigir a los aliados que asuman mayores responsabilidades y desentenderse de intervenciones militares costosas e inciertas.

El gobierno de Biden tiene el complicado desafío de establecer un modelo económico incluyente, reconstruir la desgastada infraestructura industrial, y promover la reforma del sistema productivo para que sea competitivo, genere empleo y sea menos destructivo del medio ambiente. A la vez, tratar de frenar la brecha política y cultural que enfrenta radicalmente a la sociedad.

Biden ha planteado que su gobierno tiene una «política exterior para la clase media», que es una forma más discreta y menos agresiva del America First de Trump. Su administración espera que la política exterior sirva para consolidar el papel de Estados Unidos en el mundo como actor que compita en mejores condiciones tecnológicas con China y otros países.

Pero frente al ascenso de China como potencia global y el intento de Moscú de reconstruir su influencia en el antiguo espacio soviético, hay consenso implícito o explícito entre Demócratas y Republicanos en competir con Pekín, librar la guerra contra Rusia a través de Ucrania, fortalecer la otan, mantener o reconstruir sus alianzas con actores regionales (como Israel, Arabia Saudí, Corea del Sur, Australia, Colombia y México), y tener presencia e influencia selectiva en lugares geopolíticamente claves.

Paralelamente, la imposibilidad de controlar realidades en un mundo altamente complejo (especialmente en Oriente Medio y en Afganistán) y el rechazo de gran parte de la sociedad estadounidense a implicarse militarmente en conflictos lejanos e inciertos conduce a un repliegue de su presencia internacional (ahora retrasado debido a la guerra en Ucrania, que le ha permitido presentarse otra vez como líder de Occidente). El diplomático William J. Burns, director de la Agencia Central de Inteligencia

(cia) en la presidencia de Joe Biden, escribió en 2019 en sus memorias:

El valor del liderazgo de Estados Unidos ya no es un hecho, ni a nivel doméstico ni internacional. El cansancio con las intervenciones en el mundo después de dos décadas de guerra (en Afganistán e Irak) ha alimentado el deseo de liberar a este país de las restricciones de antiguas alianzas y asociaciones, y reducir los compromisos transcontinentales que parecen acarrear cargas de seguridad injustas y desventajas económicas.²⁰

El repliegue

La tendencia al repliegue comenzó durante la presidencia de Barack Obama, con un rechazo abierto a las políticas intervencionistas para cambiar regímenes que había promovido el sector denominado neoconservador.²¹ Prosiguió con Donald Trump, en este caso presentando agresivamente el lema America First frente los compromisos de Estados Unidos con sus aliados y a las políticas que implicaron al país en la globalización, y que aceleraron la desindustrialización y la desigualdad. Trump promovió que Estados Unidos fuese una potencia que impusiera sus intereses, sin interesarse por valores democráticos.

Jeffrey Sachs, profesor en la Universidad de Columbia escribió que:

La visión de America First de Donald Trump es una variante racista y populista de la tradicional excepcionalidad americana. Como estrategia racista va a dividir a la sociedad estadounidense. Como estrategia populista está condenada al fracaso y creará más daños económicos. Como una política exterior excepcional en una era de post excepcionalidad, seguramente va a fortalecer más que debilitar a los principales competidores del país, especialmente a China.²²

La presidencia de Trump estuvo marcada por el desgaste del sistema institucional y una política de ruptura con los aliados y los compromisos internacionales. En 2020 Ivo Daalder, ex embajador

de Estados Unidos en la otan dijo que «la capacidad del país para ejercer un liderazgo global ha colapsado».²³ Y analizando la crisis interior de EEUU, la posibilidad de rupturas internas del Estado, y su proyección en la esfera internacional, Steven Simon y Jonathan Stevenson afirman:

La realidad es que los estados ya no están unidos, si es que, salvo durante las guerras mundiales y la Guerra Fría, alguna vez lo estuvieron. Cuanto antes se ponga en marcha algún proceso para hacer coincidir la forma política con la sustancia política, menos probable será que la transición sea violenta. Muchos estadounidenses, tanto conservadores como liberales, considerarían que la desfederalización equivale a admitir que

EEUU

ya no puede jactarse de tener una ciudadanía ilustrada e ideológicamente cohesionada, y que ya no es una democracia unitaria grande y poderosa, un ejemplo político para el mundo, y una potencial fuerza global para el bien.²⁴

Biden ha enfatizado que Washington piensa seguir «liderando», voluntad incierta ante las incapacidades del país. Los aliados de la otan sintieron un gran alivio ante el anuncio de que Estados Unidos «está de regreso». Sin embargo, Washington no les consultó suficientemente durante la polémica salida de las tropas de Afganistán en agosto de 2021, y ven con preocupación que pueda haber un retorno de los Republicanos a la Casa Blanca, mucho más ante los múltiples compromisos que ha adoptado Estados Unidos con la otan a partir de la Conferencia de Madrid en julio de 2022. En Europa existe el temor, además, de que se rompa el acuerdo entre los partidos Demócrata y Republicano en torno a la guerra de Ucrania.

La invasión de Rusia a ese país generó, en efecto, un amplio consenso entre los dos partidos en torno a la imposición de sanciones y provisión de armas a Ucrania. Pero a medida que han aumentado la inflación y los precios de la energía y la alimentación, los Republicanos centran su estrategia en los problemas económicos internos, de los que culpan a Biden. El consenso en el Congreso podría mantenerse durante un tiempo por los inmensos beneficios

que genera a la industria militar y los puestos de trabajo que mantiene, pero es difícil que se prolongue. Charles Kupchan escribió en Foreign Affairs:

Los cimientos internos de la política exterior de Estados Unidos son mucho más frágiles ahora que antes. El centrismo bipartidista que prevaleció durante la Guerra Fría desapareció hace mucho tiempo, dando paso no sólo a la polarización, sino a una potente corriente de sentimiento neo aislacionista. La política exterior de «Estados Unidos primero» del expresidente Donald Trump fue un síntoma más que una causa de este giro hacia adentro. La «política exterior para la clase media» de Biden indica que los Demócratas también son sensibles al deseo del electorado de que Washington dedique más tiempo y recursos a resolver problemas en casa en lugar de en el extranjero.²⁵

Cambio de rumbo

En su primer año y medio, Biden y el secretario de Estado Anthony Blinken han llevado a cabo una política pragmática, basada antes en los intereses económicos y políticos de Estados Unidos que en la defensa de la democracia y los derechos humanos en otras partes del mundo. Así ha ocurrido con el acercamiento de Washington a Arabia Saudí, luego de las fuertes críticas que Biden había hecho al príncipe heredero Mohammed bin Salman por instigar, según información de la

cia

, el asesinato del periodista saudí, comentarista político en The Washington Post, Jamal Ahmad Khashoggi en 2018. La Administración Biden ha tratado de convencer a Arabia Saudí de que aumente la producción de petróleo para que desciendan los precios del crudo. En noviembre de 2022 el Departamento de Estado ordenó al Departamento de Justicia levantar todas las acusaciones contra bin Salman, permitiendo de esa forma que pueda viajar a Estados Unidos sin el peligro de ser acusado de

asesinato. Pese a todos estos pasos, Riad no ha accedido a poner más crudo en el mercado mundial, incluso se ha unido a Rusia en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (

opep

) en 2022 para limitar la producción, mostrando a Washington sus límites para imponer políticas a aliados tradicionales.

La Casa Blanca acabó con la fascinación de Trump por el presidente ruso, Vladímir Putin, e intensificó sus críticas por la detención de opositores políticos. Sin embargo, hasta que se produjo la guerra de Ucrania, Rusia ocupaba un lugar secundario en las preocupaciones de la Washington, que parecía convivir con ese país siguiendo el modelo de tensión y negociación que se forjó con la urss de la Guerra Fría (y en el que se formó políticamente el presidente Biden). Con motivo de la invasión rusa en febrero de 2022, el gobierno de Estados Unidos se marcó como prioridad que China, que evitó condenar la invasión, no apoyase a Moscú con armamento. Sin embargo, no ha podido evitar que se estrechen los lazos comerciales entre los dos países.

La nueva Administración adoptó una serie de medidas claramente diferentes de la anterior: cesó los ataques a Naciones Unidas, reintegró a su país al Acuerdo de París sobre cambio climático, a la Organización Mundial de la Salud (oms) y a la Comisión sobre Derechos Humanos de la onu. Acordó extender el plazo del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (start) con Rusia, y reabrió negociaciones con Teherán para revisar el acuerdo sobre el programa nuclear iraní que Trump abandonó mientras volvía a imponer sanciones.

Ha sido también importante que, al menos en la formalidad política discursiva, Biden indicó durante la 77 Asamblea General de la onu (septiembre de 2022) la apertura de su gobierno a que se amplíe el número de miembros permanentes y no permanentes del Consejo de Seguridad de la onu, y que el derecho de veto que tienen los actuales cinco miembros permanentes se use lo menos posible. (Su propuesta fue apoyada por el presidente francés, Emmanuel Macron).²⁶

Las grandes líneas de la política exterior hacia África Subsahariana, América Latina y el Caribe, sin embargo, no han cambiado con la Administración Demócrata respecto de otras anteriores.

Fundamentalmente son selectivas, centradas en algunos países. En el caso de América Latina, los países prioritarios son México por las inversiones, el control de las migraciones del resto del continente, y el movimiento transfronterizo del crimen organizado; Colombia, debido a los acuerdos de defensa entre las fuerzas armadas de ese país y el Pentágono, el combate al narcotráfico, y las inversiones de Estados Unidos; y América Central y el Caribe, debido a la migración, los tráfico ilícitos, y las oportunidades financieras que ofrecen los paraísos fiscales del Caribe.

La nueva Administración no revirtió ninguna de las políticas sobre Oriente Medio adoptadas por Trump, que reconoció a Jerusalén como capital de Israel y los territorios ocupados sirios del Golán como parte de ese país, pese a múltiples Resoluciones del Consejo de Seguridad de la onu. Biden y Blinken no han tomado ninguna medida sobre la ocupación y colonización violenta por parte de Israel de los Territorios Ocupados de Palestina, no han revertido el traslado de la capital y se han limitado a mantener y fortalecer militarmente la tradicional alianza con ese país, algo que podría comprometerle en acciones militares que eventualmente lleve a cabo Israel contra el programa nuclear de Irán o las que realiza habitualmente en Siria.²⁷

Para Richard Haass, presidente del Council on Foreign Relations, hay una perturbadora continuidad entre las políticas exteriores de Trump y Biden.²⁸ Esa continuidad no viene dada por afinidades ideológicas, sino por los factores estructurales que caracterizan el largo final de la era imperial del país.

Relación con China

Respecto a China, Biden ha abandonado la retórica de «cambiar el régimen» en Pekín y se ha mostrado dispuesto a cooperar sobre cambio climático, pero al mismo tiempo mantiene una política de

«competencia extrema». El ex primer ministro británico Gordon Brown, en su análisis sobre cómo promocionar acuerdos entre Estados Unidos y China para evitar un conflicto armado, identifica diez campos de tensión entre las dos partes. Desde la perspectiva económica son el comercio, las divisas, propiedad intelectual, política industrial, y liderazgo tecnológico. Y las cinco cuestiones no económicas son: los derechos humanos (situación de minorías y el estatus de Hong-Kong); la disputa sobre Taiwán, la proliferación de armas nucleares; cambio climático; y desavenencias militares y de seguridad que incluyen ciberseguridad; la construcción de islas artificiales por parte de China en el Mar de China Meridional (y reivindicar su soberanía y las 200 millas marinas que las rodean); y la búsqueda de supremacía en la zona de Asia-Pacífico.²⁹

En julio de 2022, la Casa Blanca logró que la Cámara de Representantes aprobase una ley que destina 52.700 millones de dólares en subsidios para la producción e investigación propia de semiconductores, coloquialmente denominados chips, (que mayoritariamente se fabrican en China, Taiwán, Corea del Sur, Japón, India y Alemania), y para estimular la investigación en ciencia y tecnología.

La Casa Blanca se propone prohibir la venta a China de semiconductores fabricados en Estados Unidos; de maquinaria para su producción, y de partes que se realicen en terceros países; presionar a otros países (como Holanda) para que no provea componentes claves a China para la fabricación de estos chips; y prohibir a ciudadanos de Estados Unidos y extranjeros con permiso de residencia en ese país a trabajar para la industria china de semiconductores.

Estas medidas constituyen una fuerte ofensiva hacia China, pero se pueden ver debilitadas por la falta de consenso entre aliados de Washington, tanto en Alemania y Holanda como Japón, Corea del Sur y Taiwán, que producen componentes de semiconductores y que no quieren perder el acceso al mercado chino. India, por su parte, difícilmente acepte limitaciones en sus acuerdos tecnológicos con China.

Para lograr que esos países adhieran a esas medidas, Sebastian Mallaby, del think-tank Council on Foreign Relations (cfr),

considera que la Administración Biden debería flexibilizar sus políticas proteccionistas en el marco de la denominada desglobalización, dando mayor participación a Europa y aliados asiáticos en redes regionales de producción y consumo de bienes.³⁰

La guerra fría de los chips

Los semiconductores son un componente esencial de los dispositivos electrónicos, lo que permite avances en las comunicaciones, la informática, la atención médica, los sistemas militares, el transporte, la energía limpia y muchas otras aplicaciones, desde los teléfonos inteligentes hasta los aviones. Paradójicamente, Estados Unidos tiene el liderazgo tecnológico mundial de estos chips, está muy atrasado en su capacidad de fabricación, comparado con China y Taiwán.

La ley aprobada en julio prevé que las compañías estadounidenses que inviertan en China no podrán beneficiarse de subsidios. Pekín considera que esto es un ataque a las relaciones económicas entre los dos países y una forma de generar una nueva Guerra Fría. El gobierno chino, por su lado, ha aprobado en 2022 impulsar el sector de los semiconductores con 150.000 millones de dólares, además de otros 100.000 millones provenientes de fondos provinciales y empresariales.³¹

Chris Miller, historiador de la Universidad de Tufts, publicó en 2022 el celebrado libro *Chip War* en el que relata la historia de los semiconductores. Miller comenzó a trabajar en su libro en 2017 pensando que el riesgo de «destrucción económica mutuamente asegurada» evitaría que las superpotencias usaran su posición en la cadena de suministro de chips para presionarse mutuamente. Sin embargo, este no ha sido el caso. En una entrevista el autor explicó que «la principal diferencia entre el concepto de destrucción mutua asegurada que mantuvo la paz nuclear durante la Guerra Fría y la versión económica es que hay un umbral muy claro de uso del arma nuclear. Estas se usan o no se usan, mientras que, en el espacio de la interdependencia económica, no hay un umbral que demuestre

que has cruzado la línea. Y, de hecho, hay muchas líneas diferentes que uno puede cruzar».

En su investigación, este autor descubrió que los militares rusos consideran que perdieron la Guerra Fría especialmente porque Estados Unidos les aventajaba sustancialmente en los chips que se manejaban en los ochenta. Ahora esos componentes, en versiones más modernas, son los que se disputan China y Estados Unidos. Miller llega a la conclusión que «(l)a Segunda Guerra Mundial se decidió por el acero y el aluminio, y poco después siguió la Guerra Fría, que se definió por las armas atómicas. La rivalidad entre Estados Unidos y China bien puede estar determinada por el poder de los semiconductores». Y concluye que no necesariamente hay coincidencias entre la preocupación por la seguridad y por la competencia económica.³²

En esta contienda sobre los chips, Estados Unidos ha lanzado una ofensiva hacia la «la totalidad de la economía china, civil, militar», según Mallaby. Las decisiones sobre limitar el acceso de Pekín a semiconductores tienen profundas ramificaciones globales, entre otras, que «la administración Biden realmente ya no cree en las reglas multilaterales, porque piensa que estamos en una nueva era de conflicto entre las grandes potencias», afirma Edward Alden, otro miembro del cfr.³³

En esta última dirección, un análisis del conservador Centre for Strategic and International Studies (csis), de Washington opina que la iniciativa de la Administración Biden es contradictoria, porque hay empresas que pueden vender masivamente semiconductores en China a sectores que no afectan la seguridad nacional estadounidense.

La interdependencia con China significa que se debe permitir que continúen las transferencias desde Estados Unidos. Las ventas de semiconductores o chips de productos básicos o incluso alguna producción en China no representan un riesgo para la seguridad nacional. Los controles de exportación de

eeuu

impiden la transferencia del equipo de fabricación avanzado

necesario para construir fábricas de vanguardia en China. Hay otras partes de la producción de chips que no son avanzadas ni amenazan la seguridad nacional. [...] China es el consumidor de chips más grande del mundo. Se debe permitir que las empresas estadounidenses los vendan y realicen inversiones que no generen riesgos mediante un apoyo directo a la industria de semiconductores de China (y la mayoría no lo hace) como una forma de utilizar el dinero chino para fortalecer la propia industria de estos materiales de Estados Unidos. Bloquear nuevas inversiones solo perjudica a las empresas estadounidenses y cede el mercado chino a otros.³⁴

Una estrategia para la competencia

Biden no ha modificado las restricciones comerciales (tarifas y control de exportaciones) que impuso Trump a China. Ha establecido y reforzado relaciones de defensa y seguridad con países asiáticos, con el fin de crear alianzas para contener la influencia económica, comercial y militar china y sostener una zona Indo-Pacífico «libre y abierta» frente a las «agresiones chinas», en palabras del secretario de Estado Blinken. Como ejemplo de alianzas flexibles en el sistema multipolar, Washington impulsó en 2021 un acuerdo para proveer de submarinos con potencia nuclear a Australia, en asociación con el Reino Unido. Esto causó una crisis con Francia, que tenía un contrato para facilitar la tecnología nuclear para los submarinos australianos.³⁵

Las relaciones de Estados Unidos con China, y en menor medida con Rusia, están fuertemente marcadas por la competencia por el acceso a recursos (minerales, energéticos, alimentos), a inversiones en infraestructura, mercados financieros y de consumo, y por la capacidad de contar con nuevas tecnologías para complejos sistemas de producción, información y datos. Un análisis sostiene que la seguridad de Estados Unidos se debe asentar sobre una estrategia competitiva en otros sectores civiles. Recomendamos, que Estados Unidos limite a China el acceso a tecnología punta, que refuerce los acuerdos con los aliados y expanda el comercio con

ellos y países con visiones políticas similares, fortalezca la infraestructura global de acceso a recursos claves, y levante las tarifas de importación que dañan a la industria de Estados Unidos que produce en China.³⁶ Para China estas medidas serían muy contraproducente. Por una parte, podría amortiguar el golpe gracias a la amplia infraestructura productiva que tiene en Asia, y que está ampliando en otros continentes a través de la Belt and Road Initiative o «nueva ruta de la seda».³⁷ Por otro, como indica Agathe Demarais, directora de prospectiva de The Economist Intelligence Unit:

esto será un gran dolor de cabeza para China en los próximos años. Los microchips de alta tecnología son un componente crucial de las tan promocionadas redes de telecomunicaciones 5G. La voluntad de Washington de restringir el acceso de Pekín a semiconductores avanzados probablemente obstaculizará el desarrollo de la infraestructura 5G de China. El liderazgo chino probablemente podrá priorizar el despliegue de 5G en algunas ciudades y regiones de alto perfil. Sin embargo, el resto del país tendría que esperar más tiempo para tener acceso a las innovaciones que permiten las redes de quinta generación, como los vehículos autónomos o las redes eléctricas inteligentes.

Tales efectos dominó, tanto en China como en los Estados Unidos, probablemente sean solo la punta del iceberg. Las consecuencias de los controles de exportación que restringen el acceso de China a la tecnología de

eeuu

se verán solo durante varias décadas. La innovación tiende a venir con inversiones industriales a largo plazo que implican cadenas de suministro y procesos de fabricación meticulosamente organizados. Los controles de exportación de

eeuu

alterarán estos planes.³⁸

La tensión sobre Taiwán

La Casa Blanca ha estrechado los vínculos con Taiwán, lo que irrita profundamente al gobierno chino, que reivindica la soberanía sobre ese país.³⁹ En 1949 se constituyó en la isla un gobierno nacionalista contrario a la revolución comunista en China continental.

Washington mantiene desde 1979 la ambigua política de reconocer que hay un sólo Estado chino a la vez que mantiene estrechas relaciones políticas, económicas y militares con Taiwán, aunque sin reconocerlo como Estado independiente. Biden ha enviado mensajes en el sentido de que un intento de Pekín de ocupar Taiwán podría llevar a una confrontación armada.

Sobre la competencia con China una serie de políticos, comentaristas, académicos y militares estadounidenses están tratando de crear un clima favorable a una confrontación armada que algunos plantean, incluso, como inevitable. Dos académicos consideran que problemas económicos y financieros podrían llevar a China a invadir Taiwán y desencadenar una guerra con Estados Unidos.⁴⁰ En consecuencia, dicen, hay que prepararse para el eventual uso de armas nucleares tácticas y proponen facilitar la proliferación de armas nucleares en Japón, Australia y Corea del Sur para «contener» a China. Eldridge Colby, ex asesor del Pentágono nombrado por Trump, propone estar listos para «una guerra preventiva».⁴¹

En septiembre de 2022, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado aprobó un proyecto de ley que por primera vez financiaría las exportaciones de armas a Taiwán. Esto modifica las relaciones con Taipéi en medio de la creciente presión de China. La ley proporcionará a Taiwán 4.500 millones de dólares en armas y asistencia de seguridad durante los próximos cuatro años, junto con una línea de préstamo de 2.000 millones para ayudar a Taipéi a comprar armas y acceder a un mecanismo de reserva de armas de guerra estadounidenses. Así mismo se impondrían sanciones a China si lanza una acción militar contra Taiwán. Los legisladores que promocionan el proyecto lo consideran necesario para apoyar a

este país, mientras que otros opinan que agravará las relaciones con China.⁴²

Una serie de analistas sugieren políticas diferentes al potencial uso de la fuerza. Sin dejar de lado las discrepancias, las ambiciones globales de China, y sus políticas internas represivas, plantean que se fortalezcan las capacidades educativas y de innovación tecnológica de Estados Unidos, que Washington impulse iniciativas de desarrollo en diversas regiones del mundo para competir con la nueva «ruta de la seda», y trabajar juntamente con ese país para estabilizar el sistema económico y financiero internacional mediante la cooperación y la competición, pero sin confrontaciones armadas.⁴³

Estas medidas ayudarían a rebajar la tensión con China que, por otra parte, pese a que muestra su insatisfacción con la situación con Taiwán es improbable que se lance a una ocupación y posible guerra con Estados Unidos que seguramente generaría un régimen de sanciones y afectaría sus proyectos económicos internos.

China, según un analista de Eurasia Group's Global Macro-Geopolitics, debe ser considerado como «un competidor serio a tener en cuenta en la política exterior de EEUU, pero no como una fuerza abrumadora que debe dictar los objetivos de esa política».⁴⁴ En la misma dirección, Susan L. Shirk, del 1st Century China Center, Universidad de San Diego, considera que Washington debe construir una cohabitación duradera con China, que sirva a los intereses nacionales de EEUU.⁴⁵ Michael T. Klare, profesor Emérito sobre paz y seguridad mundial en Hampshire College, vincula la cooperación sobre cambio climático con la seguridad militar:

Los líderes de

EEUU

y China reconocen que el calentamiento global representa una amenaza extraordinaria para la supervivencia de sus naciones y que se necesitarán esfuerzos colosales en los próximos años para minimizar el peligro climático, mientras se preparan para sus

efectos más severos. «La crisis climática es el desafío existencial de nuestro tiempo», afirma la Estrategia de Seguridad Nacional (

nss

) de octubre de 2022 de la administración Biden. Sin una acción global inmediata para reducir las emisiones, los científicos nos dicen que pronto superaremos los 1,5 grados de calentamiento, lo que provocará más calor y clima extremos, un aumento del nivel del mar y una pérdida catastrófica de biodiversidad.

A pesar de esa evaluación acertada, el

nss

presenta la competencia de China como una amenaza aún mayor para la seguridad de

eeuu

, sin citar ninguno de los peligros, y propone una movilización masiva de los recursos económicos, tecnológicos y económicos de la nación. Y recursos militares para asegurar el dominio estadounidense de la región de Asia-Pacífico en las próximas décadas. Esa estrategia requerirá miles de millones de dólares en gastos militares y significa una financiación insuficiente para hacer frente a la crisis climática, exponiendo a este país a un riesgo cada vez mayor de guerra, posiblemente incluso nuclear, con China.

[...] quizás el mejor resultado de la cooperación climática renovada entre

eeuu

y China, o diplomacia verde, podría ser aumentar la confianza entre los líderes de estos dos países, lo que permitiría una reducción de las tensiones y los gastos militares. De hecho, tal enfoque constituye la única estrategia práctica para salvarnos de las catastróficas consecuencias de un conflicto entre Estados Unidos y China y del cambio climático sin restricciones.⁴⁶

1. Entre la amplísima bibliografía sobre las raíces de la crisis y el debate acerca del declive (o en contra de esta tesis) ver diferentes análisis y perspectivas en Foreign Affairs, julio/agosto 2019; Paul Kennedy, Preparing for the Twenty-First Century, HarperCollins, Londres, 1993; José M. Tortosa, Democracia Made in USA, Icaria, Barcelona, 2004; Joseph S. Nye Jr, Is the American Century Over?, Polity Press, Cambridge, 2015; Fareed Zakaria, The Post-American World, Norton, Nueva York, 2009; Amitav Acharya, The End of American World Order (segunda edición), Polity Press, 2018, Edición Kindle; Edward Luce, The Retreat of Western Liberalism, Little Brown, Londres, 2017; Immanuel Wallerstein, The Decline of American Power, The New Press, Nueva York, 2003; Mariano Aguirre, Salto al vacío. Crisis y declive de Estados Unidos, Icaria, Barcelona, 2017.

2. «U.S. Defense Spending Compared to Other Countries», Peter G. Peterson Foundation, Nueva York, 11 de mayo, 2022. <https://bit.ly/3l590r0>

3. Hate and Extremism, Southern Poverty and Law Center, 2022. <https://bit.ly/3HR0Mdr>

4. Citado en Kara Wolf et al. «How

us

Gun Culture Stacks Up with the World»,

cnn

, 26 de mayo, 2022. <https://cnn.it/3Hto6hr>

5. Barbara F. Walters, How Civil Wars Start, Viking, Londres, 2022; Mariano Aguirre, «El debate sobre la violencia política en

eeuu

», Política Exterior, 7 de octubre, 2022. <https://bit.ly/40okhCJ>

6. Katherine Stewart, The Power Worshipers. Inside the Dangerous Rise of Religious Nationalism, Bloomsbury Publishing, Londres,

2020; Elizabeth Dias y Ruth Graham, «The Growing Religious Fervour in the American Right: ‘This is a Jesus Moment’», The New York Times, 6 de abril, 2022. <https://nyti.ms/3X2NeBx>

7. Steven Simon y Jonathan Stevenson, «These Disunited states», The New York Review of Books, 22 de septiembre, 2022. <https://bit.ly/3HURWwQ>

8. Kyle T. Mays, An Afro-Indigenous History of the United States, Beacon Press, Boston, 2021.

9. Howard W. French, Born in Blackness. Africa, Africans and the Making of the Modern World, 1471 to the Second World War, Liveright Publishing Company, Nueva York, 2021.

10. Cornel West, Race Matters (25th Anniversary), Beacon Press, Boston, 2017, p. XVII.

11. Victor Bulmer-Thomas, Empire in Retreat. The Past, Present, and Future of the United States, Yale University Press, New Haven, 2018, pp. 275-283.

12. Jeff Ferry, «Trillion-dollar Capital Flows into the U.S. are Driven by Tax Avoidance, Trading, and a Tiny Bit of Real Investment», Coalition for a Prosperous America, Washington

dc

, 3 de enero, 2022. <https://bit.ly/3RtigkG>

13. Amitav Acharya, The End of American World Order, op. cit., p. II.

14. Ibidem, p. XII.

15. Emma Ashford, «Great-Power Competition Is a Recipe for Disaster», Foreign Policy, 1 de abril, 2021. <https://bit.ly/3HUB09B>

16. Michael T. Klare, «Could the Cold War Return with a Vengeance? The Pentagon Plans for a Perpetual Three-Front «Long War» Against China and Russia», TomDispatch, 3 de abril, 2018. <https://bit.ly/3l5jars>

17. Zack Cooper y Hal Brands, «America Will Only Win When China's Regime Fails», *Foreign Policy*, 11 de marzo, 2021. <https://bit.ly/40sTG7K>

18. Stephen M. Walt, «The United States Couldn't Stop Being Stupid if It Wanted To», *Foreign Policy*, 13 de diciembre, 2022. <https://bit.ly/3YnbU8C>; John J. Mearsheimer, «Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order», *International Security*, Vol. 43, issue 4, 1 de abril, 2019. https://doi.org/10.1162/isec_a_00342

19. Katherine Yon Ebricht, *Secret Wars. How the U.S. Uses Partnerships and Proxy Forces to Wage War Under the Radar*, Brennan Center for Justice, Washington

dc

, 3 de noviembre, 2022. <https://bit.ly/40uWb9I>. Sobre la legislación aprobada después del 11 de septiembre de 2002 ver «Overkill: Reforming the Legal Basis for the U.S. War on Terror», *International Crisis Group*, 17 de septiembre, 2021. <https://bit.ly/3XZeH8v>

20. William J. Burns, *The Back Channel. American Diplomacy in a Disorder World*, Hurts & Co., Londres, 2019, p. 7.

21. Robert Matthews, «Estados Unidos y su guerra contra el terrorismo cuatro años después: un repaso», *Centro de Investigación para la Paz*, Madrid, 2005. <https://bit.ly/3RwqxV5>

22. Jeffrey D. Sachs, *A New Foreign Policy. Beyond American Exceptionalism*, Columbia University Press, 2018, p. 3.

23. Citado en Michael Goldhaber, «Agenda for the Next President of the United States», *International Bar Association*, 12 agosto, 2020. <https://bit.ly/3JC69zS>

24. Steven Simon y Jonathan Stevenson, «These Disunited States», op. cit.

25. Charles Kupchan, «

nato

's Hard Road Ahead», Foreign Affairs, junio, 2022. <https://fam.ag/3RxUjZK>

26. Remarks by President Biden Before the 77th Session of the United Nations General Assembly, The White House, 21 de septiembre, 2022. <https://bit.ly/3Y34qrH>

27. Paul R. Pillar, «

us

quietly forges a new military alliance with Israel», Responsible Statecraft, 29 de diciembre, 2022. <https://bit.ly/3wQSptp>

28. Richard Haass, «The Age of America First. Washington's Flawed New Foreign Policy Consensus», Foreign Affairs, noviembre-diciembre, 2021. <https://fam.ag/3RwA7r9>

29. Gordon Brown, Seven Ways to Change the World, Simon & Schuster, Londres, pp. 339-340.

30. Sebastian Mallaby, «Biden Needs Allies to Keep Russia and China in check. Here is How to Do It», The Washington Post, 5 de enero, 2023, <https://wapo.st/3Yj5Y0z>

31. James Kynge, Sun Yu y Leo Lewis, «Fortress China: Xi Jinping's Plan for Economic Independence», Financial Times, 15 de septiembre, 2022. <https://on.ft.com/3X0MMUf>

32. Chris Miller, Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology, Simon & Schuster, Nueva York, 2022; Andrew Hill, «The Great Chip War –and the Challenge for Global Diplomacy», Financial Times, 7 de diciembre, 2022. <https://on.ft.com/3jwVLZd>

33. Citados en Eric Albert, «WTO in crisis: Regulated globalization at risk after war, pandemic», Le Monde (edición en inglés), 5 de enero, 2023. <https://bit.ly/3JAcLyP>

34. James Andrew Lewis, «Semiconductors and Security»,

csic

, Washington, 28 de junio, 2022. <https://bit.ly/3HxqV0N>

35. Mariano Aguirre, «Las claves del acuerdo de seguridad entre Estados Unidos, Australia y el Reino Unido», *esglobal*, 23 de septiembre, 2021. <https://bit.ly/3HxY64m>

36. Mark Kennedy, «Strategic Competition Demands Action in 2023», *The Hill*, 1 de enero, 2023. <https://bit.ly/3Ru8wqk>

37. Ver la serie de artículos en Alex Rodríguez (ed.), «China, nueva ruta de la seda», *Vanguardia Dossier*, Número 60, abril-junio, 2016. <https://bit.ly/3kV4Txp>

38. Agathe Demarais, «How the U.S.-Chinese Technology War Is Changing the World», *Foreign Policy*, 19 de noviembre, 2022. <https://bit.ly/3RtcRdi>

39. Sobre el contexto de la crisis con motivo de la visita de la líder del Partido Demócrata a Taiwán en agosto de 2022, ver Xulio Ríos, «Taiwán y la inquietud estratégica», *esglobal*, 4 de agosto, 2022: <https://bit.ly/3DD6wGC>

40. Hal Brands y Michael Beckley, *Danger Zone: The Coming Conflict with China*, WW Norton, Nueva York, 2022.

41. Elbridge A. Colby, *The Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict*, Yale University Press, Yale, 2021.

42. Demetri Sevastopulo, «

us

's Taiwan Security Bill Spurs Debate on Level of Support for Taipei», *Financial Times*, 13 de septiembre, 2022. <https://on.ft.com/3RsS4qu>

43. Jerry Brown, «Washington's Crackpot Realism», *The New York Review of Books*, 24 de marzo, 2022. <https://bit.ly/3HzMgqs>. Los autores de políticas de confrontación con China citados: Rush Doshi, *The Long Game: China Grand Strategy to Displace American Order*, Oxford University Press, 2021. Los autores que proponen diferentes formas de cooperación y competencia sin guerra son

Melanie Hart y Kelly Magsamen, *Limit, Leverage, and Compete: A New Strategy on China*, Center for American Progress, Washington
dc

, 2019; C. Fred Bergsten, *The United States vs. China: The Quest for Global Economic Leadership*, Polity Press, 2022; y Kevin Rudd, *The Avoidable War: The Dangers of Catastrophic Conflict Between the*

us

and Xi Jinping's China, *Public Affairs*, 2022.

44. Ali Wyne, «Rising or Falling, China Is a Serious but Manageable Competitor», *World Policy Review*, 28 de noviembre, 2022. <https://bit.ly/3l6n2Zo>

45. Susan L. Shirk, *Overreach: How China Derailed Its Peaceful Rise*, Oxford University Press, Londres, 2022.

46. Michael T. Klare, «What If the U.S. and China Really Cooperated on Climate Change? Imagining a Necessary Future», *TomDispatch*, 27 de noviembre, 2022. <https://bit.ly/40tTFAg>

6. China, hacia la consolidación de gran potencia

A mitad de noviembre de 2022 los presidentes de Estados Unidos y China, Joe Biden y Xi Jinping, se reunieron en Bali, luego de varias conversaciones telefónicas previas. Cada uno manifestó, en diferentes formas diplomáticas, que era necesario evitar una nueva Guerra Fría, el rechazo al uso de armas nucleares, y que sus países competirían sin necesariamente entrar en guerra. A continuación, expresaron sus insatisfacciones con las políticas del otro, mostrando desacuerdos sobre Taiwán, el intento de la Administración Biden de «desacoplar» de China las cadenas productivas estadounidenses, la creciente presencia militar de Pekín en el Pacífico y el fortalecimiento de la alianza de Washington con Australia, entre otras cuestiones.

Estados Unidos definió a China como su principal contrincante en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, publicada en octubre de 2022.¹ El presidente Biden, aprovechando su relativa victoria en las elecciones de medio término en Estados Unidos (en las que los Demócratas conservaron la mayoría en el Senado y los Republicanos no lograron que triunfaran varios de los candidatos más extremistas vinculados a Trump), se sintió fortalecido para dar un mensaje más conciliador sin ser visto como débil por el electorado de su país. Así, le planteó a China que ayude a convencer a Rusia de que detenga la guerra de Ucrania, y afirmó estar «absolutamente convencido de que una nueva Guerra Fría no debe suceder».

China se siente agredida por los intentos de Estados Unidos de desacoplarse económicamente, y las amenazas de Biden de usar la fuerza para defender la soberanía de Taiwán. Pero fue importante acordar que mantendría el diálogo con Washington sobre cambio climático, estabilidad económica y seguridad alimentaria, tres cuestiones vitales para el futuro del país. Biden indicó que había conversado con el líder chino sobre la guerra de Ucrania y que

reafirmaron «la creencia compartida de que la amenaza o el uso de armas nucleares es totalmente inaceptable».

Militarmente, Washington es mucho más poderoso y tiene un presupuesto militar considerablemente mayor, pero China ha logrado desafiar la supremacía de Washington en Asia Oriental.² Una serie de estudios y autores predicen que, para mitad del siglo xxi, China habrá aventajado a Estados Unidos en diversos campos. El país genera el 16 % de la productividad mundial, es la mayor potencia manufacturera y comercial del mundo y líder mundial de industrias como energía solar, coches eléctricos, y diferentes aspectos de la inteligencia artificial. De las veinte mayores compañías de tecnología del mundo, ocho son chinas. Si el desarrollo económico continúa al ritmo actual, se prevé que en una década la clase media china será más rica que la de los países occidentales.³

El desarrollo industrial de China se ha debido en gran medida a las inversiones extranjeras, la venta de tecnología, el desplazamiento de unidades productivas hacia ese país, los impuestos que han pagado las empresas multinacionales (menos que en sus países), y los conocimientos en gestión empresarial que aportaron los inversores extranjeros. Todo ello fue utilizado con un gran sentido estratégico por las autoridades chinas. La mayor contribución que hizo Occidente al crecimiento de China fue abrir totalmente sus mercados a los productos de este país.⁴

En contra de una concepción lineal del desarrollo basada en la historia del capitalismo occidental, que asocia crecimiento económico con democratización, China se ha ido transformado desde 1978 en una potencia económica, financiera, tecnológica, comercial y militar, a la vez que mantiene un sistema político fuertemente autoritario centrado en el Partido Comunista Chino (pcc).

Pese a la represión de las libertades públicas, el sistema político-económico chino cuenta con una alta adhesión social, especialmente basada en el acceso a bienes de consumo de un amplio sector de ciudadanos que consideran que el desarrollo económico les beneficia.

En contra de la teoría liberal, gran parte de la sociedad china considera que no ser democráticos les ha permitido ser exitosos. Como explica un estudio de Harvard Business Review: «China no es un estado autoritario que busca ser más liberal, sino un estado autoritario que busca ser más exitoso, tanto política como económicamente». ⁵ El experto en China Xulio Ríos confirma este análisis:

En 2050, la China atrasada y débil pasará página y esa transformación la abocará a una posición hegemónica a nivel global por más que Pekín rechace cualquier propósito de dicha naturaleza. No será solo una primacía económica, sino que tendrá un reflejo creciente en todas las esferas del poder mundial [...] No pretende ser ni será liberal; es más, cabe esperar en los próximos lustros una intensa reideologización en los términos más clásicos y tradicionales, descartándose cualquier renuncia a sus fundamentos teóricos originales. La afirmación global del éxito chino llegará de la mano de una reiteración de que ello ha sido posible no en aplicación de las recetas del liberalismo sino de una respuesta nacional basada en un marxismo que florece de nuevo en los discursos oficiales. ⁶

Los giros: desde la Guerra Fría a 2022

Después de la revolución de 1949 que llevó a Mao Tse-tung al poder, China mantuvo una relación de alianza formal con la

urss

, especialmente en sus posiciones hacia la guerra de Corea (1950-1953) y la de Vietnam. Entre 1960 y 1963 se produjo la ruptura entre Moscú y Pekín por las formas de interpretar la aplicación del marxismo y de entender sus relaciones con revoluciones en otros países, y por el rechazo chino a aceptar que la

urss

fuese el país líder de la revolución mundial.

La política exterior china fue evolucionando desde posiciones radicales hacia la moderación y el pragmatismo de forma paralela a sus cambios posteriores a la catastrófica y destructiva Revolución Cultural (1965-1969). A partir de fines de los setenta, China comenzó a abrirse a la inversión extranjera y restableció relaciones diplomáticas con Estados Unidos.

Respecto de Estados Unidos, la relación fue complicada a partir de 1949. Ambas partes estuvieron enfrentadas en la guerra de Corea, en las crisis de Taiwán (1954-1956 y 1996) y Tíbet (1964), y por el desarrollo de armas nucleares por parte de China desde 1964. El conflicto entre China y la urss en 1969 (que siguió a la ruptura antes mencionada entre los dos partidos comunistas) acercó a Pekín hacia Washington.⁷

En 1971 Estados Unidos y China restablecieron relaciones diplomáticas y Pekín fue aceptada en el Consejo de Seguridad de la onu, lugar que hasta entonces ocupaba Taiwán. En 1972 el presidente Richard Nixon visitó China. En 1979 el gobierno del presidente Jimmy Carter formalizó las relaciones con Pekín. El entonces vicepresidente de China Deng Xiaoping, impulsor del cambio económico, visitó Estados Unidos ese año y Washington decidió tener «una sola política» hacia China (comunista) mientras desarrollaba alianzas militares y relaciones económicas especiales con Taiwán.

El gobierno de Ronald Reagan profundizó la relación con Pekín, incluyendo las primeras ventas de armas. La matanza de la plaza de Tiananmen en 1989 contra manifestantes que exigían apertura política distanció a los gobiernos de los dos países, pero las relaciones se estrecharon durante la Administración de Bill Clinton. Estados Unidos fue adjudicando más papeles diplomáticos a Pekín, por ejemplo, en crisis con Irán y Corea del Norte.

En 2001 China ingresó en la Organización Mundial del Comercio (omc) y en 2006 llegó a ser el tercer socio comercial de Estados Unidos, por detrás de Canadá y México. En septiembre de 2008, China superó a Japón para convertirse en el mayor poseedor de deuda de EEUU, o bonos del Tesoro, y en 2010 pasó a ser la segunda

economía más fuerte del mundo. Como respuesta, al año siguiente la Administración de Barack Obama lanzó su proyecto de incrementar el papel diplomático, económico, político y militar de Estados Unidos en la región de Asia-Pacífico, una política que, con diferentes énfasis, ha sido continuada por Trump y Biden, al tiempo que crecieron las tensiones comerciales entre los dos países.

La Administración Trump impuso barreras arancelarias a importaciones de China y se intensificaron las disputas y tensiones sobre derechos propiedad intelectual, comercio, acceso a tecnología y mercados de la comunicación, actividades financieras y la represión china a las manifestaciones en Hong Kong y en la región de Xinjiang contra el grupo étnico musulmán de los uigures. En 2020 Estados Unidos anunció que rompía las relaciones con el Partido Comunista Chino debido a sus políticas sobre derechos humanos y comerciales, y por su expansión en los mares del Este y Sur de China. En 2021 Washington logró que la OTAN declarase a China un «desafío de seguridad», posición de la Alianza Atlántica que se consolidó en la nueva estrategia adoptada en Madrid en 2022.

En mayo de 2022 el secretario de Estado, Antony Blinken, indicó que China es el «desafío a largo plazo más serio para el orden internacional» pero dijo que Washington está decidido a evitar el conflicto. Los tres pilares de la estrategia de la administración Biden son invertir en industria, tecnología e infraestructura nacionales; alinearse con aliados y socios para oponerse a lo que perciben como creciente agresión de China; y competir con China a nivel mundial. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Pekín respondió que China es un «guardián del orden internacional».⁸

Reformas, avances, problemas

Para Kerry Brown, director del Lau China Institute (King's College, Londres) «es un país inmensamente prominente, rico y con capacidad de influencia. Tiene bienes e inversiones, y cadenas de abastecimiento globales. A diferencia de los tiempos de Mao, posee

bienes financieros y logísticos alrededor del mundo». ⁹ Otros análisis no dan como un hecho seguro un crecimiento económico exitoso en el largo plazo. Un estudio de Bloomberg Economics explica que: ¹⁰

Si Xi Jinping cumple con las reformas que impulsan el crecimiento, y su homólogo estadounidense, el presidente Joe Biden, no puede impulsar sus propuestas para renovar la infraestructura y expandir la fuerza laboral, (nuestros) pronósticos sugieren que China podría tomar el primer lugar, ocupado por

eeuu

por más de un siglo, tan pronto como en 2031.

Pero ese resultado está lejos de estar garantizado. La agenda de reformas de China ya está languideciendo, los aranceles y otras restricciones comerciales están interrumpiendo el acceso a los mercados globales y las tecnologías avanzadas, y el estímulo debido al Covid 19 ha elevado la deuda a niveles récord.

El estudio subraya que tres factores determinan la tasa de crecimiento de una economía: el tamaño de la fuerza de trabajo; la infraestructura que genera capital, desde fábricas hasta redes de transporte y de comunicación; y la productividad o eficacia con la que se pueden combinar los dos primeros. «En cada una de estas áreas, China enfrenta un futuro incierto». Si en los tres sectores pudiera superar los problemas que se le presentan (desde la baja natalidad hasta la disminución de las inversiones), podría igualar a Estados Unidos en una década. Pero esto sería más difícil si el plan de Biden de recuperación y relanzamiento de la economía es exitoso y lo prosiguen futuros gobiernos. La conclusión de Bloomberg es que China podría quedarse en un segundo puesto por muy largo tiempo.

El país, pese a los grandes avances que ha hecho, tiene problemas graves, como un bajo crecimiento demográfico, desempleo juvenil, la mayor crisis del sector inmobiliario del mundo, la sequía que

afecta parte de su territorio, y la presencia de la pandemia de la Covid 19 en alrededor de treinta ciudades (en agosto de 2022). El modelo de crecimiento que tuvo, en gran parte sostenido por mano de obra masiva y salarios baratos, se encuentra agotado. Los problemas ambientales son muy graves: contaminación de las aguas y el aire, escasez de agua y disminución de la producción alimentaria, alta contaminación por la producción y consumo de plásticos, y pérdida de biodiversidad.¹¹ En el verano de 2022 el calor extremo se unió a los recortes en los suministros de energía, la sequía y los incendios forestales. «La reducción de la electricidad de las represas hidroeléctricas ha llevado a China a quemar más carbón, explicó el New York Times, y ser un gran contribuyente a la contaminación del aire y a las emisiones de gases de efecto invernadero que causan el calentamiento global».¹² Se calcula que hasta por lo menos 2030 la industria del país seguirá apoyándose fuertemente en el uso de carbón.

El modelo político centrado en el Partido Comunista y el rechazo a una apertura democrática, mayores libertades y separación de poderes genera, para algunos autores, problemas y fracasos dado que una economía de su magnitud no puede operar aislada del mundo y cerrada en sí misma.¹³ Las manifestaciones en diversas ciudades en noviembre de 2022 contra las restricciones gubernamentales por la Covid 19 han mostrado una alta insatisfacción social. Pese a las duras penas que impone el Estado hay una profunda corrupción en los sectores público y privado, pero no hay contrapeso debido a que ni el aparato judicial ni los medios periodísticos son independientes. El modelo económico de vertiginoso crecimiento, además, ha generado una profunda desigualdad.¹⁴

Según Kevin Rudd, director de la Asia Society (Nueva York) y ex primer ministro australiano, el intento de China, nueva potencia hegemónica, de desplazar a otra en declive, como Estados Unidos, puede llevar a confrontaciones armadas. «Las visiones del mundo que ahora dominan en China y Estados Unidos están empujando a los dos países hacia la guerra».¹⁵ Sin embargo, China tiene mucha cautela en evitar los choques militares al tiempo que cuida los «círculos concéntricos de interés» del presidente Xi Jinping. Estos incluyen la consolidación del poder del pcc; la unidad nacional

como cuestión de seguridad, con especial interés en las regiones con identidades étnicas diferentes a la mayoritaria china (o Han) de Tíbet, Xinjiang, Mongolia Interior y Taiwán; el crecimiento económico; la sostenibilidad ambiental; consolidar una relación económica, comercial y política con sus 14 vecinos que le garantice seguridad; asegurar la periferia marítima de China en el este de Asia y el Pacífico occidental; reforzar su poderío naval en el mar de China Meridional (donde reivindica la soberanía de una serie de islas artificiales) frente a la presencia militar de Estados Unidos y sus aliados en la región; y reformar el «orden global basado en reglas» de acuerdo con sus intereses.

Para Rudd, China busca convertirse en «la potencia económica indispensable» en muchos países y regiones del mundo. Sigue en camino:

de superar a Estados Unidos como la economía más grande del mundo en el transcurso de la próxima década. [...] tanto en la realidad como en la percepción, China ya se ha convertido en un socio económico más importante que Estados Unidos para prácticamente todos los países del este de Asia. El poder económico precede al poder político; del poder político se pasa al poder de la política exterior; y de este se llega al poder estratégico.

China se presenta como una potencia que respeta el orden liberal internacional, pero el multilateralismo chino no es liberal en lo que concierne a libertades civiles, derechos humanos, represión a identidades. De hecho, una de las inquietudes que reactivó la crisis de la Covid 19 es el peligro de que los controles sociales que empiezan por la salud se extiendan a la política, cuestión que se manifiesta también en otros países. Pero Pekín es el segundo contribuyente más grande a Naciones Unidas a su programa de operaciones de paz, y un estado miembro muy activo tanto en la onu, como promocionando foros y organizaciones regionales con y alrededor del mundo.¹⁶ Debido a esta activa política multilateral recibe críticas en el sentido que usa las instituciones internacionales para sus intereses, y se exime de cumplir sus reglas cuando van en contra de estos. Esto, sin embargo, es lo mismo que han hecho Estados Unidos, Rusia y los miembros europeos del Consejo de Seguridad de la onu. Como explica Fareed Zakaria, entre 2000 y

2018 China apoyó 182 de 190 resoluciones del Consejo de Seguridad que imponían sanciones a Estados que violaron el Derecho Internacional. Cuando Estados Unidos se retiró del Acuerdo de París sobre cambio climático, el gobierno chino anunció que redoblaba su compromiso.¹⁷

El presidente Xi Jinping planteó en la Global Security Initiative de 2022 (presentada en el Boa Forum) que su país se guía por normas básicas del Derecho Internacional y por la experiencia y lecciones de estrategia y gobernanza de la seguridad internacional cruzadas con valores de la cultura china y del socialismo. En su perspectiva, China cuenta con características excepcionales y practica principios de armonía, multipolaridad, no injerencia en los asuntos internos de otros estados y equilibrio. El gobierno de Pekín propone una «seguridad indivisible» según la cual los estados no fortalecerán su seguridad a expensas de la seguridad de otros estados.¹⁸

Acompañando a la iniciativa de la nueva ruta de la seda,¹⁹ en lo que va de siglo China creó en 2001 la Organización de Cooperación de Shanghái y ha entrado a formar parte de una red de instituciones como el Banco de Desarrollo Asiático, el Banco Asiático de Inversiones de Infraestructura, y grupos como la Unión Económica de Eurasia, los encuentros de los brics, el Acuerdo de Libre Comercio Transpacífico, y la Asociación Regional Amplia y Económica.²⁰ Además, la crisis de la Covid 19 le permitió abrir más espacios globales. Tanto el gobierno chino como donantes privados de ese país se involucraron en «la diplomacia de las mascarillas»: ayuda de emergencia y material sanitario a varios países del mundo.²¹

El proyecto chino, explica Javier Parrondo, director de Casa Asia (Madrid), estaría basado a grandes rasgos en tres ideas: un mundo multipolar, con varios centros de poder, en el que

eeuu

dejaría de ser la potencia dominante; un mundo multilateral, en el que ningún país determine la agenda global, sino que se fije por consenso; y finalmente un mundo plural, que acepte distintas formas de gobierno, y no solo la democracia liberal.²²

Otra forma de interpretar el papel de China en el mundo es a través del prisma de sus identidades que le permiten situarse flexiblemente en diferentes foros y establecer diversas alianzas. Primero, un país en desarrollo, con cuestiones sociales y económicas por resolver, pero al que su gran peso le abre puertas para liderar a países del Sur. Segundo, una potencia emergente, junto con India, Brasil, y Suráfrica. Tercero, un miembro del Consejo de Seguridad de la onu (y del G-20), lo que le otorga identidad de gran potencia para decidir o vetar decisiones globales. Cuarto, la potencia mundial que le disputa el poder a Estados Unidos, y quinto, una potencia regional en Asia.²³

La relación Pekín-Moscú

Aunque en el pasado hubo conflictos y enfrentamientos, Pekín mantiene una política de amistad con Rusia que se ha reforzado en la última década en los campos de la energía y las finanzas, a partir de incorporación de Crimea en 2014 y la invasión rusa de Ucrania en 2022. En una Declaración Conjunta del 4 de febrero de 2022 expresaron la «colaboración sin límites entre los dos países». El texto condena por primera vez la expansión de la

otan

en Europa y critica la hegemonía de Estados Unidos y los intentos de imponer su modelo de democracia. Moscú y Pekín indican su voluntad de «vincular los planes de desarrollo de la Unión Económica Euroasiática (

ueea

) y la Iniciativa de la Franja y la Ruta con miras a intensificar la cooperación práctica entre la

ueea

y China en diversas áreas y promover una mayor interconexión entre las regiones de Asia-Pacífico y Eurasia».²⁴

Esta declaración se enmarca en la intención de China de no tener problemas fronterizos con Rusia, asegurarse el abastecimiento de energía y productos agrícolas rusos si Occidente le aplicase sanciones (en el caso de un conflicto armado por Taiwán), y entrelazar iniciativas financieras y de infraestructuras. Como indica Xulio Ríos, director del Observatorio de la Política China (España), «la cooperación financiera ruso-china está sentando las bases de un sistema financiero internacional menos dominado por el dólar. Pero, al igual que en el caso de la energía, se trata de un proyecto a medio y largo plazo que no permitirá a Rusia librarse de las sanciones financieras de Occidente».²⁵

El texto de febrero 2022 indica una visión conjunta del sistema internacional y subraya la amistad entre los dos países, aunque no existe una alianza militar que obligue a uno a entrar en guerra por el otro. Son, por lo tanto, socios, pero no aliados.²⁶ De hecho, en septiembre de 2022 China dejó saber al presidente Putin su preocupación por el rumbo de la guerra de Ucrania y usando un cuidado lenguaje diplomático, Pekín responsabiliza a la otan de expandirse hacia el este, pero reitera el principio de la inviolabilidad de la soberanía nacional remitiendo a la Carta de la onu.

La invasión rusa de Ucrania es, de hecho, un problema para China que le obliga a hacer equilibrios diplomáticos. Su posición oficial, explica Ríos, se resume en: «defensa clara de la soberanía e integridad territorial, comprensión de la ansiedad rusa ante el expansionismo militar de la otan y un hipotético ingreso de Ucrania en la Alianza, y llamamiento a la moderación, a la búsqueda de una salida diplomática con implicación de la Organización de Naciones Unidas».²⁷

A la vez, la guerra es para China un problema económico. Ucrania es parte de la Nueva Ruta de la Seda, y Pekín esperaba contar con ese país, con el que tiene firmado un acuerdo de libre comercio, para su proyección hacia la ue, proyecto que queda ahora suspendido debido a la destrucción de infraestructura del país. China también importa minerales y productos agrícolas ucranianos, con un monto comercial entre los dos países de 19.000 millones de dólares en 2021, e invirtió en los últimos años en infraestructura y

sectores tecnológicos, incluyendo ciberseguridad y ciberdefensa.²⁸

La invasión rusa de Ucrania no ha acelerado ni disuadido a Pekín en sus objetivos hacia Taiwán, pero le confirma que debe incrementar su capacidad en fuerza naval, desacoplar su crecimiento económico del de Estados Unidos, y prepararse para eventuales sanciones. Pese a las demostraciones de poderío militar que hizo China alrededor de Taiwán en agosto de 2022, con motivo de la visita de la líder demócrata del Congreso, Nancy Pelosi, el presidente Xi sigue una estrategia de evitar riesgos y confrontaciones militares, y de:

redoblar sus esfuerzos para hacer de China una economía «autosuficiente», desvinculando selectivamente las cadenas de suministro de Occidente, apoyando la autosuficiencia tecnológica nacional y garantizando la seguridad alimentaria y energética. [...] China ya ha estado buscando la autosuficiencia económica, la resiliencia financiera y tecnológica, y una modernización militar orientada a desafiar, y algún día desplazar, la primacía estratégica de

eeuu

.²⁹

La forma en que China se ha integrado en el siglo xxi se basa pragmáticamente (evitando perspectivas normativas sobre cuestiones como derechos humanos) en formar parte de las instituciones internacionales existentes, ganar espacio dentro de ellas, e impulsar nuevas iniciativas regionales que favorezcan sus intereses industriales, tecnológicos y comerciales. Así mismo, en generar alianzas, y utilizar la ayuda al desarrollo, para abastecerse de recursos primarios para su industria y alimentar a su población.³⁰ China cuenta ya con aliados y experiencia en África Subsahariana al tiempo que amplía sus vínculos en América Latina. Por último, busca fortalecer su aparato militar pero evitando confrontaciones e intervenciones militares.

Ante la guerra de Ucrania o la crisis sobre Taiwán, el gobierno chino tiene también presentes las prioridades económicas. Como explica Xulio Ríos:

hoy día, las relaciones con

eeuu

y Europa son más importantes que las que la unen a Rusia. [...] Entre 2015 y 2020, la inversión china en Rusia al margen de los hidrocarburos cayó de casi 3.000 millones de dólares a solo 500 millones. Al mismo tiempo, y a pesar de un grave descenso debido a la aprobación de leyes destinadas a frenarla, en Europa sigue acercándose a los 10.000 millones de euros, es decir, 20 veces más.

Con

eeuu

, donde las empresas chinas invirtieron 38.000 millones de dólares en 2020, la diferencia es aún más sustancial. [...] En el comercio, punto fuerte indiscutible de China, las diferencias muestran, más allá de las apariencias, una irresistible atracción china por el mercado estadounidense. En 2021, el comercio entre

eeuu

y China ascendió a casi 700.000 millones de dólares, mientras que el comercio con Rusia, a pesar de un rápido aumento desde 2020, se limita a 140.000 millones de dólares anuales, la mayor parte de los cuales consiste en importaciones chinas de gas y petróleo. El déficit para la Casa Blanca, por cierto, asciende a la mitad de aquella cifra.³¹

El gobierno chino tiene interés en mantener la relación con Estados Unidos, Europa y Canadá que le ha traído tantos beneficios, y no aislarse del resto del mundo. Pero también quiere prepararse para ser una potencia económicamente autosuficiente. Su estrategia, cuya implementación tomaría varios años, se basa en estimular la innovación tecnológica nacional, localizar en su territorio aspectos estratégicos de la cadena de suministro, y establecer alianzas con socios que necesiten la tecnología china para consolidar posiciones

alrededor del mundo.

En el campo energético, busca impulsar el despliegue de energías renovables y reducir la dependencia del petróleo y el gas transportados por mar. Respecto de los alimentos, una cuestión crucial dada la inmensa población del país, una mayor autosuficiencia incluye revitalizar la industria local de semillas. Y en finanzas, se trataría de contrarrestar la fuerza del dólar estadounidense.

Las dificultades de tomar distancia

La guerra de Ucrania ha profundizado el debate sobre si es posible «desvincular» las economías occidentales de China y Rusia. La respuesta del economista Fred Bergsten es negativa. Desde su perspectiva, China es demasiado grande y dinámica, y su economía está tan implicada con la occidental, que se deben separar los temas económicos de los de seguridad y valores políticos. La fórmula sería aplicar hacia Pekín «una cooperación competitiva y condicional».³²

Como explica Odde Arne Westad, «en la medida que un tercio de su producto nacional bruto depende de las exportaciones, y Estados Unidos es su principal socio comercial [...] la rivalidad con China tendrá que ser manejada dentro del contexto de una interdependencia económica continuada».³³ La política de confrontación de Biden con China tiene, por tanto, problemas y contradicciones, entre otras que un alto número de corporaciones estadounidenses y de otros países occidentales siguen produciendo en ese país y que poderosos actores financieros de Estados Unidos están ampliando sus inversiones y operaciones en su territorio.

Un revelador estudio de la Cámara de Comercio de Estados Unidos indica que «los costos agregados de desvincularse de la economía de China incluyen:

En el canal comercial, si los aranceles del 25 % se ampliaran para cubrir todo el comercio bidireccional,

eeuu

perdería 190.000 millones de dólares en

pib

anualmente para 2025. La cifra sería incluso mayor si se tiene en cuenta la pérdida de acceso al mercado de

eeuu

en China y los ingresos que esto genera, las posibles pérdidas de empleo, las economías de escala que desaparecerán, así como los presupuestos de investigación y desarrollo (

i + d

) más reducidos y la menor competitividad.

En el ámbito de la inversión, si el desacoplamiento conduce a la venta de la mitad de las acciones de la inversión extranjera directa (

ied

) de

eeuu

en China, los inversores de

eeuu

perderían 25.000 millones de dólares anuales en ganancias de capital, y los modelos apuntan a pérdidas únicas del

pib

de hasta 500.000 millones. La reducción de la

ied

de China en

eeuu

aumentaría los costos y, al fluir a otros lugares, probablemente beneficiaría a los competidores de

eeuu

.

En los flujos de personas, la pandemia de la Covid 19 ha demostrado el impacto económico de la pérdida del gasto chino en turismo y educación. Si los flujos futuros se reducen a la mitad de sus niveles anteriores a la pandemia,

eeuu

perdería entre 15.000 y 30.000 millones de dólares anuales en exportaciones comerciales de servicios.

En los flujos de ideas, el desacoplamiento socavaría la productividad y la innovación de

eeuu

, pero la cuantificación en este sentido es difícil. La

i + d

doméstica de las empresas estadounidenses para respaldar sus operaciones en China caería. Las implicaciones a largo plazo podrían incluir el desvío de la cadena de suministro lejos de los jugadores estadounidenses, menos atracción para la inversión de capital de riesgo en la innovación de

eeuu

y la competencia de innovación global mientras otras naciones intentan llenar el vacío».

El estudio indica también grandes pérdidas para las industrias de la aviación, de semiconductores, de cadenas de suministro de tecnología global, la participación en la creciente industria química de China y en la fabricación de dispositivos médicos para la población de ese país.³⁴

El economista Aaron Friedberg, sin embargo, considera que Estados Unidos y sus aliados deben prepararse para una confrontación dura con China y aumentar la capacidad militar, tratar de desvincular sus economías de ese país, y combatir al Partido Comunista chino en el mundo en desarrollo y, si es posible, dentro de la propia China.³⁵ Esta posición coincide políticamente con la de analistas como Elliot Abrams (controvertido diplomático de la Guerra Fría, condenado por sus actividades ilegales en América Central durante la Administración Reagan), que propone el rearme de Estados Unidos y sus aliados para una dura confrontación con Rusia y China: mayor despliegue de fuerzas, aumento el presupuesto militar, más producción de petróleo y abandonar la «agenda verde».³⁶

Más allá de estos exabruptos militaristas, desvincularse de China, en definitiva, no es sencillo. Estados Unidos se encontrará con que muchos países, incluyendo aliados como Japón, no cortarán, como se ha analizado antes en este libro, fácilmente sus complejas y diversas relaciones con ese país. Segundo, muchas empresas productoras de bienes en China, financieras y proveedoras de tecnología no renunciarán a los grandes beneficios que obtienen, aunque lo pida el populismo trumpista o el patriotismo de Biden. Tercero, la desvinculación llevaría mucho tiempo; algunos estudios indican entre cinco y siete años y posiblemente más según de qué sectores se trate.

Un análisis del Financial Times concluye que «las relaciones comerciales, las inversiones y las cadenas de suministro no son lazos triviales que se pueden deshacer rápidamente, y el mercado chino sigue siendo la apuesta de crecimiento a largo plazo más atractiva. Las empresas chinas aún no pueden permitirse una salida abrupta de la tecnología extranjera y una ruptura repentina en su curva de aprendizaje».³⁷

China no logrará en el futuro previsible tener una hegemonía global como la que tuvo Estados Unidos después de la Segunda Guerra

Mundial, pero es un actor internacional con un peso que impide llevar a cabo un desacoplamiento sin costes. Ali Wyne, analista de Eurasia Group's Global Macro-Geopolitics escribe:

Si, como parece probable, Washington y Pekín tendrán que enfrentarse en un futuro indefinido, sin que ninguno sea capaz de relegar al otro a una posición marginal en los asuntos mundiales, entonces

eeuu

debería trabajar para preservar las posibilidades de cooperación y evitar la disociación diplomática con China, no por altruismo, sino por interés propio. Los dos países tienen intereses compartidos, desde evitar la guerra y restringir una mayor agresión rusa hasta manejar una variedad de desafíos transnacionales (cambio climático, enfermedades pandémicas e inseguridad alimentaria, entre otros) que vincularán cada vez más sus economías y sociedades.³⁸

1. National Security Strategy, The White House, Washington

dc

, octubre, 2022. <https://bit.ly/3YpU6tL>

2. Odd Arne Westad, «The Sources of Chinese Conduct», Foreign Affairs, septiembre-octubre, 2019, p. 89.

3. Gordon Brown, Seven Ways to Change the World, Simon & Schuster, Londres, 2021, pp. 337 y ss.; Graham Allison, «The New Spheres of Influence. Sharing the Globe with Other Great Powers», Foreign Affairs, marzo-abril, 2020. <https://fam.ag/3YoG4bR>

4. James Kynge, China Shakes the World, Phoenix, Londres, 2006, p. 247.

5. Rana Metter y Elsbeth Johnson, «What the West Gets Wrong About China», Harvard Business Review, mayo-junio, 2021. <https://bit.ly/3X9OIdi>

6. Xulio Ríos, «El Congreso de las tres hegemonías», El País, 25 de octubre, 2017. <https://bit.ly/3l8s0Vz>
7. Fred Halliday, *Revolution and World Politics*, Macmillan Press, Londres, 1999, pp. 110-116.
8. Resumen basado en
us
-China relations, Council on Foreign Relations, Nueva York, 2022.
<https://on.cfr.org/3DCzark>
9. Kerry Brown, *The World According to Xi*, I.B.Tauris, Londres, 2018, p. 88.
10. Eric Zhu y Tom Orlik, «When Will China Rule the World? Maybe Never», Bloomberg Europe, 5 de julio, 2021. <https://bloom.bg/40s94Rx>
11. Martina Igin, «Top 5 Environmental Issues in China in 2022», Earth.org, 23 de junio, 2022. <https://bit.ly/3HyEFID>
12. «China's Record Drought Is Drying Rivers and Feeding Its Coal Habit», The New York Times, 26 de agosto, 2022. <https://nyti.ms/3wUSX1m>. Sobre las políticas ambientales de China ver página web de China Dialogue <https://chinadialogue.net/en/climate/>
13. Frank Dikötter, *China after Mao: The Rise of a Superpower*, Bloomsbury, Londres, 2022.
14. Georg Sørensen, Jørgen Møller y Robert Jackson, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, (octava edición), Oxford University Press, Oxford, 2021, pp. 358-359.
15. Kevin Rudd, *The Avoidable War*, Public Affairs, Nueva York, 2022.
16. Georgina Higuera, «Multilateralismo a la china», esglobal, 28 de enero, 2021. <https://bit.ly/3WZTaLp>

17. Faared Zakaria, «The New China Scare. Why America Shouldn't Panic About its Latest Challenger», Foreign Affairs, enero-febrero, 2020. <https://fam.ag/3X6SDHr>

18. Wang Yunsongy Bao Han, «Global Security Initiative Offers China's Solution to Safeguarding Global Security and Peace», China Daily.Com, 7 de julio, 2022. <https://bit.ly/3RrJcRW>

19. «China, la nueva ruta de la seda», Vanguardia Dossier, número 60, abril-junio 2016.

20. Sobre la red de infraestructuras e inversiones de China en el contexto del crecimiento asiático ver Peter Frankopan, The New Silk Roads. The Present and Future of the World, Bloomsbury, Londres, 2018. (Hay traducción en español: La Nueva Ruta de la Seda, Crítica, Barcelona, 2022).

21. «Mask Diplomacy», The Dialogue, Washington

dc

, 6 de mayo, 2020. <https://bit.ly/3Rry4EJ> ; Florencia Rubiolo, Javier A. Vadell, «China, América Latina y la 'diplomacia de las mascarillas'», El País-Agenda Pública, 29 de junio, 2020, <https://bit.ly/3JEIW06>

22. Javier Parrondo, «¿Qué orden internacional quiere China?», Política Exterior, 15 de septiembre, 2020. <https://bit.ly/3XZEpJL>

23. Shaun Breslin, «China and the Global Order; Signalling Threat or Friendship», International Affairs, volumen 89, número 3, mayo 2013, pp. 616-617. <https://bit.ly/3X1df3W>

24. Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development, <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>

25. Xulio Ríos, «China ante la invasión rusa de Ucrania», Nueva Sociedad, N° 301, septiembre-octubre, 2022. <https://bit.ly/3JElxvF>

26. Jesús Núñez, «Reunión entre Putin y Xi: Pekín aprovecha los

apuros del Kremlin», El diario.es, 15 de septiembre, 2022. <https://bit.ly/40u7Khl>

27. Ríos, «China ante la invasión», op. cit.

28. Factbox: China's Business and Economic Interests in Ukraine, Reuters, 23 de febrero, 2022. <https://reut.rs/40pbY9R>

29. Kevin Rudd, «China's Lessons from Russia's War», Project Syndicate, 17 de junio, 2022. <https://bit.ly/3l7rgjq>

30. Breslin, «China and the Global Order», op. cit. p. 634.

31. Ríos, «China ante la invasión», op. cit.

32. C. Fred Bergsten, The United States vs. China: The Quest for Global Economic Leadership, Polity Press, Cambridge, 2022.

33. Odd Arne Westad. «The Sources of Chinese Conduct. Are Washington and Beijing Fighting a New Cold War?», Foreign Affairs, septiembre/octubre, 2019. <https://fam.ag/2yVSzBV>

34. Understanding U.S.-China Decoupling, China Center -

us

Chamber of Commerce, Washington

dc

, 2021. <https://bit.ly/40q1Tt8>

35. Aaron Friedberg, Getting China Wrong, Polity, Cambridge, 2022.

36. Elliot Abrams, The New Cold War, Council on Foreign Relations, 4 de marzo, 2022.

37. Leo Lewis, «The

us

and China Are Decoupling, but Not as Fast as You Think», Financial

Times, 7 de agosto, 2022. <https://on.ft.com/40s0ZMJ>

38. Ali Wyne, «Rising or Falling, China Is a Serious but Manageable Competitor», World Policy Review, 28 de noviembre, 2022. <https://bit.ly/3HsDr1P>

7. Rusia, un gigante militar con debilidades

Al terminar la Segunda Guerra Mundial la

urss

se encontraba en una difícil situación. Su economía estaba debilitada, había perdido 25 millones de vidas (con otros 25 millones sin hogar), miles de ciudades y la infraestructura industrial estaba destruida, y enfrentaba el cerco y redes de bases y alianzas que establecían Estados Unidos y sus aliados para «contener» al comunismo. El país estaba férreamente controlado por Joseph Stalin, presidente del Consejo de Ministros y secretario general del Partido Comunista (

pcus

).

La mayor preocupación de los líderes soviéticos era la seguridad territorial, ya que habían sido invadidos dos veces por Alemania en el siglo xx, y habían sufrido previamente la invasión napoleónica. Esa obsesión por la seguridad —que en realidad comenzó en el siglo xvi— está relacionada con la amplitud de un territorio sin fronteras naturales,¹ se prolonga hasta hoy y explica, en parte, la preocupación de Moscú ante la expansión de la otan.

Las necesidades de seguridad de la urss al terminar la Segunda Guerra Mundial, afirma Robert J. McMahon en su historia de la Guerra Fría:

requerían, como mínimo, que se instalaran gobiernos pro soviéticos aquiescentes en Polonia y otros estados clave de Europa del Este; que las fronteras soviéticas se ampliaran a los límites anteriores a la revolución, lo que significaba la anexión permanente de los Estados bálticos y de la parte oriental de la Polonia de antes de la guerra, y

que Alemania se viese obstaculizada por un duro régimen de ocupación, desindustrialización sistemática y amplias reparaciones y obligaciones. Estas reparaciones alemanas también podían contribuir al esfuerzo soviético de reconstrucción de los desastres de la guerra.²

El historiador Orlando Figes explica que a medida que se construyó el Estado ruso, la cuestión de la seguridad territorial supuso la subordinación de la sociedad y el Estado a las necesidades militares. El engrandecimiento territorial estuvo vinculado a asegurar las fronteras rusas desde el surgimiento de lo que sería en el futuro la ciudad de Moscú hasta la invasión a Ucrania. «La historia, dice, muestra que Rusia tiende a avanzar la seguridad manteniendo débiles a sus vecinos». Esto pone en cuestión si la política rusa es defensiva o expansionista.³

La resistencia de Rusia a la invasión de la Alemania nazi tuvo un terrible coste, pero sirvió para fortalecer y promover la ideología nacionalista (por encima de la comunista) y el dominio ruso sobre otras nacionalidades, como Ucrania, Moldova y los países bálticos. Esa ideología nacionalista continuó durante la presidencia de Leonid Brezhnev (1977-1982) y ha sido relanzada y proyectada por Vladimir Putin, con particular éxito en un contexto pragmático y desideologizado.

Rusia posee inmensos recursos energéticos y un poderoso aparato militar, pero tiene muchas debilidades internas y atrasos tecnológicos, científicos, productivos y de cohesión social. La crisis de producción, abastecimiento de bienes y legitimidad que asolaba a la urss llevó a que Mijail Gorbachov intentase llevar a cabo una serie de reformas y aperturas sin cambiar el sistema durante sus mandatos como presidente del Soviet Supremo y de la urss (1989-1991).

Su fracaso condujo al caótico gobierno de Boris Yeltsin (1991-1997), quien lideró la transición de una economía centralizada a la privatización y apertura política y al fin de la urss. Funcionarios del régimen soviético en proceso de desaparición tomaron el control del Estado y de sectores claves de la economía a través de una corrupta privatización y revalorización de acciones. Ex miembros del Partido Comunista se transformaron en nuevos

empresarios o en políticos aliados con ellos.

Esa élite económica, con vinculaciones con el Kremlin y que controla alrededor del 25 % del pnb ruso, estableció fuertes relaciones con la banca occidental y operadores financieros para reciclar sus fondos, con empresas inmobiliarias, bufetes de abogados para limpiar sus transacciones y políticos para asegurarse la impunidad. Esto les dio acceso a comprar (como décadas atrás lo hicieron las ricas monarquías árabes y sus miembros) equipos de fútbol, mansiones, riquísimas propiedades, y trasladar a sus familias a vivir lejos de Moscú en entornos seguros en Londres, París o Marbella. Actualmente, pese a que diversos gobiernos les han confiscado yates o propiedades, la mayor parte de los oligarcas mantienen el poder sobre sus bienes e inversiones, que han transferido a empresas fantasmas, familiares, y paraísos fiscales. «Confiscar activos es un proceso legal complejo que puede tener pendiente a los gobiernos que inician estos procesos durante meses, sino años», afirma el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (icij en sus siglas en inglés). «En algunos casos, prosigue, los funcionarios luchan a través de estructuras corporativas extraterritoriales laberínticas para establecer quién es dueño de qué. En otros casos, los oligarcas se defienden en los tribunales».⁴

En su libro *Butler to the World* (El mayordomo del mundo), el investigador Oliver Bullough explica detalladamente como los oligarcas rusos han escondido su riqueza y lavado su dinero en Gran Bretaña, cómo eso ha ayudado al estado ruso y al gobierno de Putin a lanzar su guerra en Ucrania. La cantidad de fondos rusos en Londres es tan grande que a la ciudad se le ha apodado «Londongrad». Bullough afirma que el Reino Unido ha desarrollado un sistema de banqueros, abogados, contadores y gerentes de relaciones públicas que trabajan para ayudar a los cleptócratas rusos a ocultar su riqueza.⁵

Un informe del diario *El País* indica que

los oligarcas son empresarios que usan su poder económico para conseguir mejores leyes y contratos para sus empresas. La mayoría están entre las 10.000 personas (el 0,01 % de la población) que concentran el 12 % del patrimonio de Rusia, según el *World*

Inequality Database. Todo esto en el país más desigual del continente europeo: el 10 % más rico posee el 74 % del patrimonio (la media continental no llega al 60 %).⁶

Suiza, por ejemplo, ha sido extremadamente lenta en imponer las sanciones decretadas por Estados Unidos y la Unión Europea a Rusia y oligarcas rusos en febrero de 2022. Oligarcas y empresas rusas operan en Suiza aprovechando el secretismo de su sistema bancario y las pocas preguntas que se hacen a quienes instalan empresas en el país. El Wall Street Journal informó, por ejemplo, que

el ochenta por ciento de los productos básicos de Rusia se comercializan a través de Suiza, principalmente a través de la ciudad de Zug. Los bancos suizos gestionan unos 150.000 millones de dólares para clientes rusos, según la asociación bancaria del país. Treinta y dos de los oligarcas más cercanos a Putin tienen propiedades, cuentas bancarias o negocios en Suiza, según el grupo de transparencia con sede en Zúrich Public Eye.

En las calles de la ciudad de Zug, informa este periódico empresarial estadounidense, hay decenas de oficinas de empresas fundadas por los hombres más ricos de Rusia, junto con la sede de los emblemáticos gasoductos Nord Stream 1 y 2 y el departamento de comercio de energía de Gazprom PJSC.

Tantos multimillonarios rusos tienen casas o negocios aquí que el partido de la oposición local había comenzado a llevar a los turistas en un Tour de los Oligarcas. Los periódicos suizos apodaron a Zug «Pequeño Moscú» y bromearon diciendo que los líderes locales querían construir un muro del Kremlin alrededor de la ciudad.⁷

De un régimen represivo a una dictadura

La alianza se completó a partir de que Putin llegó al poder con políticos regionales, una base social rural, pobre y conservadora, y la participación de la Iglesia Cristiana Ortodoxa Rusa e intelectuales

que proponen el renacimiento de la «Gran Rusia» para reconquistar el papel de gran potencia, ser respetada internacionalmente, y ampliar su influencia en parte del antiguo espacio soviético.⁸

Respecto de Ucrania, la versión oficial del Kremlin es que junto con Bielorrusia y Rusia eran parte de una misma nación, y que nunca fue un «verdadero país», en palabras de Putin. Pero en el proceso de disolución de la

urss

, Ucrania votó mayoritariamente por la independencia el 1 de diciembre de 1991.

Jonathan Steele, corresponsal de The Guardian en Moscú en el periodo de transición y caída de la urss escribió:

El colapso del orden soviético descubrió a una sociedad sin ley. Acostumbrados a la igualdad, muchos rusos se sienten ofendidos por la forma en que nuevos ricos obtuvieron sus fortunas tan rápido y tan crudamente. Las personas de mediana edad y los mayores se refugian en la nostalgia, mirado hacia la era de Brezhnev con orgullo. El terror de los tiempos de Stalin había desaparecido para entonces, y la vida bajo Brezhnev era al menos predecible y económicamente segura.⁹

Yeltsin nombró sucesor a Vladimir Putin en mayo de 2000, un funcionario del servicio de inteligencia soviético que más tarde diría que la desaparición de la urss fue «la mayor catástrofe geopolítica del siglo xx». Este ha promovido una narrativa nacionalista en la que Rusia representa valores conservadores, morales, religiosos, nacionalistas y tradicionales frente al liberalismo inmoral, contrario a la religión, hedonista e internacionalista de Occidente. Su discurso propone una masculinidad conservadora, algo que confirmó al prohibir la «publicidad de la homosexualidad» en Rusia en 2013. Estas tomas de posición le han llevado a tener la simpatía de los movimientos y partidos de ultraderecha en Europa y Estados Unidos.¹⁰

El sistema político ha evolucionado desde un fuerte y represivo autoritarismo durante la era comunista a una dictadura que aspira al control total de los ciudadanos, la abolición de sus derechos y la

represión. Se celebran regularmente elecciones en las que no participa ninguna oposición que no sea controlada por el gobierno. Las medidas adoptadas en las últimas décadas para controlar a la sociedad civil, eliminar a adversarios políticos, imponer la censura sobre la información pública y restringir los derechos de asociación se ven ahora reforzadas con motivo de la guerra de Ucrania.¹¹

Bajo el liderazgo del presidente Putin, Rusia trata de recuperar agresivamente parte del peso internacional que tuvo la Unión Soviética. Esa recuperación, que incluye la lucha contra el liberalismo encarnado por Estados Unidos y sus aliados, es llevada a cabo por la élite política y militar en asociación con sectores empresariales. El sector privado de corte monopolista obtiene grandes beneficios de sus alianzas con el Kremlin, pero debe aceptar sus políticas sin críticas. Pese a que algunos actores de este sector han pedido apertura y mayor justicia social para evitar un posible colapso total o parcial del país, sus voces no son escuchadas o bien sufren represión.¹²

Desarrollo humano con problemas

Una serie de expertos sobre Rusia consideran que las políticas de Moscú, orientadas a socavar procesos electorales y tomar territorios de la ex

urss

por la fuerza, representan el mayor peligro actual y futuro para la democracia en Europa y Estados Unidos.¹³ Otros analistas afirman que no debe sobreestimarse su capacidad. El país tiene problemas de crecimiento económico, productividad, corrupción, atraso tecnológico y profunda desigualdad social e interregional. Jeremy Morris, de la Universidad de Aarhus, explica que está controlado por una burocracia al servicio de una oligarquía que margina crecientemente a la mayoría de la población en un «Estado incoherente».¹⁴

Según un estudio del Parlamento Europeo sobre desarrollo humano en Rusia, la desigualdad de ingresos sigue siendo muy alta, en comparación tanto con la era soviética como con otros países. En 2020, el 1 % más rico de la población rusa recibió más de una quinta parte del ingreso nacional, mientras disfrutaba de tasas impositivas favorables. La desigualdad de la riqueza también ha aumentado en las últimas dos décadas, con casi la mitad de la riqueza total en manos de solo el 1 % de la población en 2020. La falta de datos oficiales dificulta poder hacer estudios fiables sobre la pobreza multidimensional en Rusia.

Las cifras disponibles, según el informe, no abarcan toda la dimensión de la desigualdad, ya que no tienen en cuenta la enorme riqueza guardada en cuentas o activos extraterritoriales. Los investigadores Novokmet, Piketty y Zucman estiman que esto representó 800.000 millones de dólares en 2015, tanto como la riqueza financiera total «de toda la población rusa en la propia Rusia». Según estos expertos en desigualdad y paraísos fiscales, un pequeño grupo de empresarios rusos posee la mayor parte de esta riqueza extraterritorial. Estas fortunas se han reproducido a través de la corrupción y la lealtad a Putin; algunas de ellas ahora están bajo sanciones internacionales y de la ue.¹⁵

La atención médica pública en Rusia es gratuita y está financiada tanto por el presupuesto federal como por el regional (y parcialmente a través de contribuciones a un fondo de seguro obligatorio). Moscú y San Petersburgo cuentan con hospitales de última generación, pero en otras partes de la federación los hospitales están empeorando, con falta de equipos modernos y largas esperas para ciertos tratamientos. El acceso a las instituciones sanitarias es particularmente difícil en las zonas rurales, donde su número se redujo en un 75 % entre 2005 y 2013. La situación no ha mejorado desde entonces, dada la presión adicional que supuso la pandemia del coronavirus para el sistema sanitario. Las capacidades de salud de Rusia son más débiles que las de otros países europeos, especialmente en preparación para futuras epidemias o pandemias, pero se desempeñan tan bien como las de la mayoría de otros países de ingresos medianos altos, como muestra el Índice de Seguridad Sanitaria Global.¹⁶

Potencia en declive pronunciado

La dependencia de las empresas manufactureras rusas de componentes y maquinaria extranjeros es muy alta, a pesar de los intentos de Moscú de aumentar la autosuficiencia nacional, por ejemplo con el programa de sustitución de importaciones que lanzó en 2015. Con una producción nacional limitada de tecnologías clave, Rusia trata de obtener componentes críticos para sus sistemas militares en otros lugares. Las sanciones y los controles de exportación son una herramienta poderosa para frenar la capacidad de Rusia de reponer sus reservas de armas y municiones que, debido a la guerra en Ucrania, se estarían agotando.¹⁷

Phillips Payson O'Brien, profesor de estudios estratégicos en la Universidad de St. Andrews (Escocia), considera que Rusia tiene las condiciones para ser considerada «una potencia en declive relativamente pronunciado». Su economía es aproximadamente la décima más grande del mundo, comparable a la de Brasil, pero es muy improductiva dado que basa la mayor parte de su riqueza en la extracción y venta de recursos naturales, en lugar de producir recursos avanzados. En el terreno de tecnología e innovación, Rusia no se sitúa entre los cincuenta países más importantes del mundo:

los regímenes dictatoriales tienden a descomponerse cuanto más tiempo permanecen en el poder, porque apelar a la fuente del poder se convierte en una prioridad más alta para los funcionarios en todos los niveles del Estado que simplemente hacer un buen trabajo. El Estado de Putin alimentó sus delirios y creó un ejército ineficiente, obstaculizado por la corrupción y la ineficiencia.¹⁸

Pese a estos diagnósticos, el presidente Putin presenta a su país como una gran potencia, y ha declarado en diversas ocasiones que el sistema liberal internacional está acabado y que EEUU debe asumir la multipolaridad. El ministro de Asuntos Exteriores, Sergei Lavrov ha indicado que Washington y Occidente violan las normas del Derecho Internacional que ayudaron a crear, critica las «arrogantes políticas neocoloniales que son empleadas para imponer

la voluntad de unos países sobre otros» y la «retórica del liberalismo, la democracia y los derechos humanos que van de la mano con políticas de desigualdad, injusticia, egoísmo y la creencia en el excepcionalismo» (esta última es una referencia a Estados Unidos y la idea de que es un «experimento único», con valores especiales y propios, destinado a liderar mundialmente).

El discurso oficial ruso reprocha las políticas de sanciones en nombre del liberalismo contra países como Irán, Cuba, Venezuela, Corea del Norte y Siria, el apoyo de Occidente a la fracasada «primavera árabe» y «las violaciones de derechos humanos de las minorías rusas en países europeos o vecinos de Europa». Así mismo, considera que Occidente no acepta que ha perdido poder, y que el intervencionismo humanitario, la guerra contra el terrorismo y el extremismo, y la promoción de un supuesto «orden basado en reglas», al igual que acabar con los acuerdos de control de armas nucleares, son todas excusas de Washington y sus aliados para destruir el sistema multilateral establecido al final de la Segunda Guerra Mundial y someter a otros Estados.

Washington, continúa, intenta contener a los poderes ruso y chino fomentando la enemistad entre ellos. Todas estas medidas irían orientadas a frenar el ascenso irreversible de «una arquitectura mundial policéntrica». El mundo, según el ministro, debe encontrar «un equilibrio de intereses» alrededor de la Carta de Naciones Unidas, y adaptarse gradualmente para reconocer a las potencias emergentes (los brics), las asociaciones regionales (como la Organización de Cooperación de Shanghái) y trabajar conjuntamente en favor de una «democracia multipolar».¹⁹

Un estudio del Carnegie Institute for International Peace afirma que:

El compromiso de Rusia con las instituciones multilaterales está guiado desde hace mucho tiempo por una visión de la política exterior rusa que busca alejar al sistema internacional de un orden unipolar dominado por Estados Unidos. Rusia quiere usar estas organizaciones para realizar un nuevo orden mundial en el que el poder y la toma de decisiones se muevan desde el espacio euroatlántico hacia las potencias no occidentales emergentes, para establecer a Rusia como un polo clave en el sistema multipolar con

la capacidad de dominar el espacio euroasiático, proyectar el poder ruso y reforzar su posición internacional.²⁰

Rusia ha abandonado la ideología comunista y se vincula internacionalmente a través de la venta de petróleo y gas, el comercio de armas (en el período 2017-2021 fue el mayor exportador de armamento sólo por detrás de Estados Unidos),²¹ e intervenciones para consolidarse geopolíticamente frente a Washington y tener acceso a recursos o recuperar la zona de influencia soviética.

Esto es lo que hizo en Georgia en 2008 (al intervenir militarmente y reconocer el separatismo de Abjasia y Osetia del Sur); en Siria desde 2015 al sostener violentamente al presidente Bashar al Assad de tal forma que inclinó la guerra civil en su favor; al anexionarse Crimea y ocupar con tropas y mercenarios el este de Ucrania en 2014; y al apoyar la represión del gobierno dictatorial de Bielorrusia en 2020-2021 (a cambio de usar su territorio como plataforma para la invasión a Ucrania). La invasión de Ucrania en 2022 es una continuación de la guerra insurgente que ha promovido en ese país desde 2014.²²

Para el historiador Timothy Snyder, la victoria de Ucrania (con la ayuda occidental) y la derrota de Rusia (aunque como otros comentaristas no define el concepto de «victoria» sobre Moscú) es imprescindible. De otro modo:

Una victoria rusa fortalecería a los fascistas y otros tiranos, así como a los nihilistas que ven la política como nada más que un espectáculo diseñado por los oligarcas para distraer a los ciudadanos comunes de la destrucción del mundo. Esta guerra, en otras palabras, se trata de establecer principios para el siglo

xxi

. Se trata de políticas de muerte masiva y del sentido de la vida en la política. Se trata de la posibilidad de un futuro democrático.²³

Relaciones diversificadas y fuerzas armadas

Moscú (y China) tienen buenas relaciones con la dictadura de las fuerzas armadas en Myanmar y el régimen autoritario en Corea del Norte, y dedican especial atención a las relaciones con la India. Rusia también mantiene su tradicional alianza con Cuba, apoya a los gobiernos de Nicolás Maduro en Venezuela y de Daniel Ortega en Nicaragua y ha aumentado sus ventas de armas en América Latina.

La guerra de Ucrania ha servido para estrechar las relaciones entre Rusia e Irán. Los dos países son socios del régimen del presidente sirio Bashar al-Assad. Irán, explica Lina Khatib, directora de la sección de Oriente Medio de Chatham House, también puede jactarse de haber desarrollado tecnología de drones de clase mundial a pesar de las sanciones occidentales, un hecho que plantea dilemas de seguridad para Israel y los países del Golfo Pérsico. Los dos países también están profundizando sus lazos económicos. En septiembre, Irán solicitó ser miembro de la Organización de Cooperación de Shanghái (SCO), de la cual Rusia es miembro fundador, y Moscú y Teherán han firmado varios acuerdos económicos bilaterales en 2022. Pese a estos vínculos, Rusia tiene programas de cooperación con Israel.²⁴

Moscú ha llevado a cabo en los últimos veinte años una reforma y modernización de sus fuerzas armadas, pero además utiliza paramilitares y mercenarios en formas de «guerras híbridas». En África Subsahariana apoya a varios gobiernos o partes en diversos conflictos con mercenarios del Grupo Wagner, una organización privada de seguridad con fuertes vínculos con el gobierno ruso (por ejemplo, en la República Centroafricana, Mali, Libia y Mozambique).²⁵

La guerra de Ucrania muestra una disfunción entre las intenciones del presidente Putin, el impacto negativo económico que la guerra le está produciendo, y la capacidad real de Rusia para reconquistar y dominar Estados que eran parte de la URSS o estaban bajo su influencia. Un control imperial al antiguo estilo, con presencia militar y gobiernos títeres -como el que tenía la URSS sobre Europa Oriental- es en la actualidad difícil o imposible de imponer en países que tienen muchos y diversos vínculos con Europa, Estados

Unidos y el resto del mundo, que son miembros de la otan o de la ue y cuyas poblaciones, como se ve en el caso ucraniano, rechazan a Rusia.

El poder imperial más eficaz que tuvo Estados Unidos en el siglo xx sobre diversos países del mundo lo logró mediante controles de la economía, el comercio y relaciones con las élites políticas, y no necesariamente las ocupaciones militares (aunque las usó en varias ocasiones). Como explica Mark Galeotti, Putin tiene interés en que Rusia sea respetada como potencia, antes que en librar guerras con el fin de volver a ser un imperio.²⁶

En Libia, la falta de interés de EEUU, o de una definición sobre sus intereses, va en paralelo con la política de Moscú de desarrollar proyectos de infraestructura y promover las ventas de armas y de productos agrícolas. También busca ejercer un mayor control sobre el flujo de hidrocarburos hacia el sur de Europa y tener un paso geoestratégico hacia África Subsahariana. Libia ocupa, además, una posición clave en el flanco sur de la otan.²⁷

La acción exterior de Moscú combina el uso de la información (redes sociales y ciberataques) para desestabilizar gobiernos occidentales, apoyo a partidos políticos de ultraderecha, creación de alianzas a través de las ventas de armas, alimentar las tensiones étnicas en los Balcanes y otros lugares y, en el caso latinoamericano, usar su apoyo a Venezuela y Cuba para tener presencia en una zona tradicionalmente controlada por EEUU²⁸

En relación con la política exterior y de defensa, existe un debate en curso entre los principales centros de pensamiento de ese país (como el Valdai Club y el Russian International Affairs Council) que también se manifiesta en las declaraciones de los ministerios de Defensa y Exteriores y del propio presidente Putin. Los principales temas del debate son la crisis del multilateralismo liberal y cómo sería un nuevo orden global, las posibilidades de contar con diversas relaciones bilaterales de grandes potencias, el futuro de las relaciones con Europa, Estados Unidos y China, y las formas que puede adoptar una transición de un orden a otro.²⁹

Revisando las relaciones entre Washington y Moscú desde 1989, la historiadora de la Universidad John Hopkins, Mary Elise Sarotte

escribe que quizá se olvida que:

a pesar de todos los problemas posteriores al colapso soviético, Rusia siguió siendo una potencia de clase mundial, con una masa de tierra extensa, abundantes recursos naturales, y un enorme arsenal militar y nuclear estratégico. Y fue fácil ignorar la seriedad con la que Putin se estaba tomando el conflicto con Occidente sobre el futuro de Ucrania y cuánto deseaba recrear la línea de control de Moscú.³⁰

Los datos sobre la pérdida de territorio que Rusia ha sufrido en el este de Ucrania debido a la ofensiva del ejército de este país en 2022, la necesidad de iniciar un reclutamiento obligatorio de reservistas y el uso de mercenarios y presidiarios para continuar la guerra coincidirían con los análisis que diagnostican grandes debilidades detrás del discurso de gran potencia. A la vez, si la credibilidad de Putin se juega en el resultado de la guerra, aumenta el peligro de que lance una fuerte ofensiva o llegue a usar, como ha amenazado, un arma nuclear táctica. Difícilmente Moscú se arriesgaría a usar un arma nuclear de largo alcance o estratégica que impactase sobre Estados Unidos (que tiene superioridad sobre Rusia en el arsenal de este tipo), pero podría utilizar una de corto alcance o táctica. Según Patricia Lewis, directora del programa de seguridad internacional de Chatham House, la consideraría «un arma convencional que no cruza el umbral nuclear».³¹

1. Orlando Figes, *The Story of Russia*, Bloomsbury, Londres, 2022, p.8. (Hay edición en español: *La historia de Rusia*, Taurus, Madrid, 2022).

2. Robert J. McMahon, *The Cold War. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2021, p. 12.

3. Ibidem, pp. 8-9.

4. Will Fitzgibbon, «Leaked files shed light on financial structures behind oligarchs' seized yachts»,

, 24 de agosto, 2022. <https://bit.ly/3YpPpRb>

5. Oliver Bullough, *Butler to the World: The book the oligarchs don't want you to read - how Britain became the servant of tycoons, tax dodgers, kleptocrats and criminals*, Macmillan, Londres, 2022.

6. Daniele Grasso, Montse Hidalgo Pérez y Manuel Galán Caballero, «Los intereses en Europa de los oligarcas rusos sancionados: aviones, mansiones y empresas secretas», *El País*, 20 de marzo, 2022. <https://bit.ly/3DMzyn9>; ver J.J. Fernández et al., «Los oligarcas rusos en España», *El periódico de España*, 2022. <https://bit.ly/3XaQNW7>

7. Drew Hinshaw, Joe Parkinson y Patricia Kowsmann, «Switzerland, Playground of Russian Oligarchs, Emerges as Sanctions Weak Link», *The Wall Street Journal*, 12 de julio, 2022; <https://on.wsj.com/3I2oEMx>

8. Figes, *The Story of Russia*, op. cit.; Catherine Belton, *Los hombres de Putin*, Ediciones Península, Barcelona, 2020.

9. Jonathan Steele, *Eternal Russia*, Faber and Faber, Londres, 1994, p. 401.

10. Michael McFaul, «Is Putinism a Russian Norm or an Aberration?», *Current History*, octubre, 2018. <https://bit.ly/3Hz40Cq>

11. Sabine Fischer, «Russian on the Road to Dictatorship», *Stiftung Wissenschaft und Politik* (

swp

), Berlín, abril, 2022. <https://bit.ly/3x45pMC>

12. Rafael Poch de Feliu, «Renovarse o morir», Blog personal, 26 de agosto, 2022. <https://bit.ly/3YmuA8Q>

13. Timothy Snyder, «Ukraine Holds the Future. The War Between Democracy and Nihilism», *Foreign Affairs*, septiembre-octubre, 2022. En: <https://fam.ag/3JM4R5h>

14. Jeremy Morris, «Russia's Incoherent State», *Current History*, octubre, 2019. <https://bit.ly/3Yr7IVu>
15. Filip Novokmet, Thomas Piketty, Gabriel Zucman, "From Soviets to Oligarchs: Inequality and Property in Russia 1905-2016", *Wealth & Income Data Base*, julio 2017, <https://bit.ly/2KqnEGh>
16. Human Development in Putin's Russia. What the data Tells Us, Briefing, European Parliament, abril 2022, <https://bit.ly/3JPLfxh>
17. Marina Shagani, «Technology Controls Can Strangle Russia—Just like the Soviet Union», *Foreign Policy*, 22 de agosto, 2022. <https://bit.ly/3wXobFn>
18. Phillips Payson O'Brien, «Ukraine Has Exposed Russia as a Not-So-Great Power», *The Atlantic*, 1 de julio, 2022. <https://bit.ly/40ykT93>
19. Sergey Lavrov, «World at a Crossroads and a System of International Relations for the Future», *Russia in Global Affairs*, 20 de septiembre, 2019.
20. Paul Stronsky y Richard Sokolsky, *Multipolarity in Practice: Understanding Russia's Engagement with Regional Institutions*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington dc
, 20 de enero, 2020. <https://bit.ly/3YtwBQt>
21.
sipri
,
sipri
Yearbook 2022, Oxford University Press, Oxford, 2022. <https://bit.ly/3HZdGaJ>
22. Nicole Jackson, «Russia's Actions in post-Soviet Wars Provide

Clues to its Brutal Ukraine Invasion», The conversation, 16 de marzo, 2022. <https://bit.ly/3YdtFrq>

23. Timothy Snyder, «Ukraine Holds the Future. The War Between Democracy and Nihilism», Foreign Affairs, septiembre-octubre, 2022. <https://fam.ag/3JN4Azk>

24. Lina Khatib, «Iran and Russia's 'Partnership of Convenience' Expands to Ukraine», World Policy Review, 25 de octubre, 2022. <https://bit.ly/3xkvWp7>

25. Declan Walsh, «Es una jugada de poder: la expansión del Grupo Wagner respalda la influencia rusa en África», The New York Times (en español), 1 de junio, 2022.

26. Mark Galeotti, Tenemos que hablar de Putin, Capitán Swing, Madrid, 2022, pp. 39-47.

27. Jalel Harchaoui, «The Pendulum: How Russia Sways its Way to More Influence in Libya», War on the Rocks, 7 de enero, 2021. <https://bit.ly/3Xbq2RF>

28. The Return of Global Russia, Carnegie Endowment for International Peace, Washington

dc

, 2022. <https://bit.ly/3I0fAYC>

29. Anton Barbashin y Alexander Graef, Thinking Foreign Policy in Russia: Think Tanks and Grand Narratives, Atlantic Council, Washington

dc

, 12 de noviembre, 2019. <https://bit.ly/3XffOzw>

30. M.E. Sarotte, «Russia, Ukraine and the 30-Year Quest for a post-Soviet Order», Financial Times, 25 de febrero, 2022. <https://on.ft.com/3l9KsNn>. Sobre el final de la Guerra Fría y las negociaciones entre Estados Unidos y Rusia, ver su libro Not One Inch, Yale University Press, Yale, 2022.

31. «Ukraine War: Could Russia Use Tactical Nuclear Weapons?»,
bbc

World, Londres, 25 de septiembre, 2022. <https://bbc.in/3RAp1kR>

8. Un mundo de desafíos para la ue

Veinte años atrás la profesora Hazel Smith se preguntó si la Unión Europea (

ue

) tenía política exterior, qué era y qué hacía. En su análisis, todavía vigente, contestó que sí la tenía, que era diversa y con múltiples formas, y que en el futuro tendría que definirse especialmente hacia Estados Unidos, Rusia, y países del Sur. Ahora hay que añadir China y los emergentes a la lista.¹

La Unión Europea (ue) es una potencia económica, geográfica y demográfica, con fuerte legitimidad por los valores democráticos y el sistema de libertades que la inspiran. No es una potencia militar ni nuclear, al contrario de Estados Unidos, China y Rusia, aunque Francia, uno de sus miembros posee armas de este tipo. Es una promotora del sistema multilateral, el liberalismo político y defiende, con su misma existencia, valores post nacionales en torno a fines comunes.

En varias cuestiones, sin embargo, los valores y normas que inspiraron la creación de la ue en el curso de los primeros años de la Guerra Fría, se encuentran en retroceso y chocan con sus prácticas, como ocurre con las respuestas a la inmigración: el desplazamiento de hecho de la frontera sur que lleva a que Bruselas deja en manos de las autoridades turcas, libias y marroquíes el control y el destino de decenas de miles de inmigrantes y solicitantes de asilo. De esta forma, la ue entra en contradicción con la legislación internacional sobre derechos humanos, las convenciones sobre refugio y asilo, y la protección de las personas.²

La guerra de Ucrania ha vuelto a subrayar la necesidad de la ue de contar con una política de seguridad y defensa común, una de las cuestiones que se discute desde hace décadas y de las más complicadas de pactar entre los Estados miembros. Desde su

creación la ue ha estado bajo la protección de Estados Unidos, en el marco de la otan, para su seguridad. Entre Washington y Bruselas ha habido una relación en la que cíclicamente Europa, especialmente por iniciativa de Francia, se plantea desarrollar su propio sistema defensivo, con mayores o menores conexiones con la Alianza Atlántica, y Washington exige a los europeos que aumenten su gasto militar y asuman su propia defensa. Pero en Europa nunca se deciden a cortar o reformar la relación de dependencia de los Estados Unidos, y los gobiernos de este último país siempre han querido que Europa gaste más (y compre más equipos producidos por su industria de defensa) pero que no se independice totalmente. De hecho, pese a la autonomía estratégica europea que la ue presentó después de la invasión rusa a Ucrania, la política de la Unión está al final de 2022 más centrada en el aumento de los presupuestos militares y seguir el liderazgo de Estados Unidos en la guerra en ese país, que en acelerar el complicado debate sobre contar con una política de seguridad propia basada en valores y normas proyectados internacionalmente.³ En su explicación sobre la Brújula Estratégica de la ue, aprobada en marzo de 2022,⁴ Josep Borrell, Alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, indicó que:

El objetivo de la Brújula Estratégica es convertir a la

ue

en un proveedor de seguridad más fuerte y capaz. La

ue

debe ser capaz de proteger a sus ciudadanos y contribuir a la paz y la seguridad internacionales. [...] Esta Brújula Estratégica reforzará la autonomía estratégica de la

ue

y su capacidad para trabajar con sus socios a fin de proteger sus valores e intereses.

Una Unión más fuerte y capaz en materia de seguridad y defensa contribuirá positivamente a la seguridad transatlántica y mundial de forma complementaria a la

otan

, que sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus miembros.⁵

Por su parte, en un importante discurso en Praga en agosto de 2022, el Canciller alemán Olaf Scholz manifestó diplomáticamente su preocupación por la prioridad que Washington le otorga a su confrontación con China y estar presente en Asia, y presentó las grandes líneas de su política hacia y con Europa, indicando que

La

otan

sigue siendo el garante de nuestra seguridad. Sin embargo, también es correcto decir que cada mejora, cada paso hacia una mayor compatibilidad entre las estructuras de defensa europeas en el marco de la

ue

, fortalece a la

otan

.

Deberíamos aprender lecciones de lo que sucedió en Afganistán el verano pasado (2021). En el futuro, la

ue

debe estar en condiciones de responder con rapidez y eficacia. Por lo tanto, Alemania trabajará con otros socios europeos para

garantizar que la fuerza de despliegue rápido planificada de la ue

esté lista para el despliegue en 2025, y proporcionará las tropas principales para ello. Eso requerirá una estructura clara de mando y control.⁶

En la industria militar europea, entre tanto, se teme que los fondos destinados por Bruselas a potenciar el sector terminen en gran medida beneficiando a los fabricantes de armas de Estados Unidos.⁷

Las dificultades

Esta organización constituida por 27 Estados tiene serias dificultades. Primero, por su doble naturaleza, supranacional e intergubernamental. Supranacional representadas por la Comisión y el Parlamento Europeo (defensa de intereses de la

ue

). Intergubernamental: el Consejo se ocupa de la defensa de los intereses de los Estados. En este último ámbito se toman las decisiones sobre política exterior, de seguridad, y de defensa.

Segundo por diversas cuestiones internas: falta de acuerdo sobre cómo avanzar hacia una asociación post nacional con Estados que aunque han cedido poder a Bruselas siguen conservando atribuciones propias; tensiones en torno a las políticas comerciales, especialmente en relación al poder de Bruselas sobre los Estados; el Brexit; las desconfianzas hacia el poder de Alemania; disputas entre países miembros con gobiernos autoritarios y democráticos; el auge de partidos, gobiernos, y movimientos de ultraderecha que cuestionan su funcionamiento; y diferencias entre los Estados sobre cómo gestionar cuestiones como la crisis de los refugiados o responder a la dependencia de gas ruso. La ue importa el 90 % del

gas que consume. Hasta la guerra de Ucrania, Rusia abastecía alrededor del 45 % de esas importaciones. Igualmente, el 25 % de las importaciones de petróleo y el 45 % de las importaciones de carbón provienen de Rusia.

La elaboración de la política exterior de la ue presenta otros problemas que dificultan avanzar. El principio de unanimidad entre 27 países bloquea, y como mínimo retrasa, la toma de decisiones. La división de funciones entre el Consejo Europeo, la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior (eeas, de sus siglas en inglés) no tiene una definición clara y con frecuencia compiten entre sí. Todavía más grave es que los Estados miembros ejecutan sus propias políticas exteriores, en ocasiones contrarias a las decisiones y valores de la ue. Un ejemplo es la venta de armas a gobiernos que violan los derechos humanos, condenados por Bruselas, pero cortejados por algunos Estados.⁸ Estas prácticas deslegitiman a la Unión y muestran un abismo entre su discurso político y sus acciones.⁹

Un factor más de tensiones es el rechazo (o preferencias) de una parte de los Estados miembros a continuar con la política de ampliación de la Unión, debido a los altos costes que supone. Esto ha chocado con el interés de Ucrania de formar parte de la ue. En diciembre de 2016 el Consejo Europeo aprobó que no se le ofrecería el ingreso a ese país. Pero en junio de 2022 la Comisión aprobó iniciar el proceso de ingreso, que implica para Ucrania llevar a cabo una serie de reformas muy ambiciosas y difíciles de alcanzar mientras se encuentra en guerra. Este ingreso por la vía rápida genera tensiones entre los miembros que desean empujar o vetar, según sus intereses nacionales, las candidaturas de Turquía, Serbia, Montenegro, Macedonia del Norte, Albania, Ucrania y Moldavia, más Bosnia y Herzegovina y Kosovo que son candidatos potenciales.

Fronteras conflictivas

Construir una política exterior y de defensa común requiere fondos (que se han incrementado y aprobado con motivo de la guerra de

Ucrania), potenciar la industria militar propia (que se beneficia por el aumento de presupuestos militares),¹⁰ y acuerdos entre los Estados miembros para definir, especialmente, los escenarios de seguridad y cómo redefinir la relación con la

otan

y Estados Unidos.

Los escenarios de seguridad son complejos. Geográficamente cercanos están una serie de países en Europa oriental que arrastran pobreza, subdesarrollo, corrupción, que desean ser parte de la ue, y que mantienen o temen la relación con Rusia. Los Balcanes todavía se encuentran en una situación frágil luego de la guerra de la década de 1980. Asia Central es, así mismo, una zona conflictiva, que desde la década de 1990 ha recibido más atención por parte de la ue.¹¹

El Mar Mediterráneo es una frontera con el Sur y el Este, con estados con políticas exteriores complejas, como Israel y Turquía. Es también la principal vía a través de la cual llegan o intentan llegar a Europa decenas de miles de emigrantes de diversas partes del mundo. El Mediterráneo es la puerta de entrada a uno de los problemas políticos más serios que enfrenta la ue: genera tensiones entre los valores que proclama y la presión de una parte de sus sociedades y políticos para cerrar las fronteras; y provoca choques entre los estados miembros sobre cómo gestionarlo.

La inestabilidad estructural y guerras en Oriente Medio (Siria y Yemen, volatilidad del Estado iraquí), el conflicto israelí-palestino, la fragilidad estatal profunda en el Líbano, la dictadura fuertemente represiva en Egipto; Irán, su programa nuclear y su influencia regional en confrontación con Israel y Arabia Saudí, entre otros factores.

El Norte de África se encuentra convulsionado por la guerra civil en Libia, la inestabilidad en Argelia, la fragilidad del proceso democrático tunecino, y la complicada relación liderada por Francia y España con Marruecos en la que se juegan cuestiones como la migración, comercio, y el Sahara Occidental.

En la segunda línea mediterránea emerge el violento conflicto del Sahel. Y dentro de Europa el terrorismo del Estado Islámico e individuos que han impactado en Alemania, España, Francia, Bélgica y otros países en la última década.

La asociación con la otan bajo liderazgo de Estados Unidos ha llevado, además, a Europa a embarcarse en operaciones fuera del área europea, particularmente Afganistán (2001-2021) e Irak (de 2003 a 2011), cargando con el fracaso en los dos casos.

Para proteger sus intereses (tránsitos comerciales) en aguas internacionales la Unión Europea también llevado a cabo las operaciones atalanta, eutm Somalia y eucap Somalia (actualmente extendidas hasta 2024) en el marco de la Política de Seguridad y Defensa Común en las costas de ese país y del Cuerno de África.

Más allá de la cercanía geográfica, siempre hay una expectativa de que la Unión Europea y sus valores de democracia y defensa de los derechos humanos puede equilibrar el poder de Estados Unidos en América Latina. Esto, desde la perspectiva latinoamericana no se ha concretado. En los últimos 20 años Europa ha estado ocupada en otras cuestiones, particularmente Oriente Medio y Afganistán, la migración y Rusia. Paralelamente, el papel de Estados Unidos ha ido modificándose desde el final de la Guerra Fría, dejando de lado las intervenciones militares y conspiraciones para derribar gobiernos, y adoptando políticas selectivas en sus alianzas en la región, especialmente con México y Colombia por cuestiones como la deslocalización de la producción de bienes en el primer país, la migración, y el crimen organizado.

¿Y si Estados Unidos abandona a Europa?

Washington ha proporcionado la defensa estratégica a Europa con sus armas nucleares a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial y la creación de la

otan

. El debate sobre la mayor o menor dependencia de Washington, y acerca de la capacidad de contar con una defensa autónoma, ha estado presente a lo largo de medio siglo. Ahora, las circunstancias internas de Estados Unidos y los cambios en el sistema internacional obligan a profundizar en esta cuestión.

En agosto de 2022, el prestigioso analista del Financial Times Martin Wolf analizó la deriva autoritaria del Partido Republicano de EEUU y la posibilidad de que Washington tenga un régimen autoritario en 2024, y presentó dramáticos interrogantes:

¿Qué significaría para el mundo una segunda Administración Trump de este tipo? ¿Qué significaría sobre todo para sus aliados? ¿Qué significaría para la credibilidad residual del sistema económico internacional liberal un Estados Unidos gobernado por un nacionalista de America First con (una) administración (autocrática y corrupta)? [...] ¿Qué significaría para la cooperación mundial? «Nada bueno» es la respuesta a todas estas preguntas. Es probable que el fin del «excepcionalismo estadounidense» signifique la formación de distintas esferas de interés como base del orden global. A algunos les puede gustar eso. Pero también sería una transformación —catastrófica, a mi modo de ver— hacia un mundo de despotismo.¹²

Si en 2024 Trump o uno de sus discípulos ultranacionalistas y contrarios al multilateralismo ocupa la Casa Blanca, la política exterior y de defensa de Estados Unidos volvería a ser imprevisible y caótica, inclinándose a abandonar parte de sus compromisos internacionales, o modificándolos y simpatizando con regímenes autoritarios como el de Moscú. Europa podría encontrarse entonces con su aliado principal cerrándose en sí mismo y con serios problemas con el agresivo vecino ruso. En el caso de Ucrania, un gobierno Republicano aislacionista en Washington podría negociar con Rusia un fin de la guerra sin tener en cuenta a Kiev ni Bruselas. Esta es una preocupación entre algunos gobiernos europeos. Una serie de representantes y senadores republicanos ya están planteando que Estados Unidos dedica demasiados recursos a esa guerra en vez de dedicarlos a problemas internos de su país.¹³

Por otra parte, el proyecto de rearme europeo para contar con «autonomía estratégica» propuesto por el presidente francés Macron

y liderado por Borrell llevará entre una y dos décadas, dependiendo de los tipos de armamentos con los que piense dotarse la ue. Esto en el terreno estrictamente militar, mientras que la disonancia de proponer una política común de seguridad compuesta por Estados con intereses nacionales divergentes no tiene perspectivas de resolverse en el futuro previsible.¹⁴

Halcones presionando a Europa

Cuando una gran potencia entra en declive no siempre lo hace de forma pacífica, como demostraron los imperios británicos, francés y portugués, entre otros. Washington podría embarcarse en una política de largo plazo de tensión máxima con Rusia, y exigir a Europa que incremente su gasto militar y sea la fuerza de choque en la presión sobre Moscú. La guerra de Ucrania ya da lugar en Estados Unidos a opiniones como las de la analista política Anne Applebaum, y Eliot A. Cohen, profesor en la School of Advanced International Studies de la Universidad Johns Hopkins que exigen un alineamiento europeo total.¹⁵ El politólogo británico Timothy Garton Ash considera, igualmente, que no es el momento de abrir negociaciones con Putin.¹⁶

Para Cohen, armar a Ucrania y las sanciones a Rusia son dos partes de una misma estrategia que debe incluir un fuerte rearme de Europa bajo liderazgo de Estados Unidos (con Polonia como centro), y prepararse para una confrontación de largo plazo. Estos analistas rechazan, a su vez e igual que Garton Ash, que se negocie un alto el fuego con Rusia en Ucrania, porque consideran que le daría tiempo y espacio a Moscú para reagrupar sus tropas en un momento (fin de 2022) en que no parece estar ganando la guerra.

La línea seguida por Biden y sus secretarios de Estado y Defensa tiene muchas similitudes con esta posición, en contra de la opinión de otros expertos que consideran que un alto el fuego y promover negociaciones es imprescindible para frenar el coste humano y en infraestructuras que sufre Ucrania.¹⁷ Mientras tanto, el presidente Macron indicó en junio de 2022 que «no debemos humillar a Rusia,

para que el día que terminen los combates podamos construir una salida a través de canales diplomáticos».

Washington, indica Cohen, podría transferir masivamente armas a sus aliados y preparar los medios para una batalla ideológica y comunicacional:

El camino que debe buscar Occidente, prosigue, conducirá al colapso del régimen de Putin o al debilitamiento a largo plazo de la capacidad y el apetito de guerra agresiva del Estado ruso. [...] La trayectoria es clara, pero aún no sabemos cuán frágiles son el ejército y la economía rusos. El colapso podría demorar semanas, meses o años, por lo que será necesaria la persistencia.¹⁸

Tanto el abandono parcial de Estados Unidos de sus compromisos de seguridad con Europa como exigir que Europa esté en primera línea de la Guerra Fría con Rusia son opciones estratégica, política y económicamente complejas. Como indica Tsoukalis, «con la guerra de Ucrania, Europa ha dejado en el camino su objetivo de autonomía estratégica, o al menos lo ha dejado en suspenso por el momento. Porque cuanto más peligroso es el peligro del Este, más evidente es la debilidad de Europa y mayor su dependencia de su principal aliado transatlántico. Al mismo tiempo, los halcones están en ascenso dentro de la alianza».¹⁹ Pero esta guerra debería servir para que Europa abriese un debate y una reflexión sobre su relación futura con Rusia, un vecino con el que tendrá que convivir. Apostar al futuro con rearme y la esperanza de que Putin sea destituido por un golpe de Estado no es una política consistente.

Rusia: imaginar la relación futura

Rusia es uno de los más serios y complejos desafíos para Europa en el medio y largo plazo. Ese país gigantesco posee grandes fuentes energéticas y armas nucleares, no respeta el Derecho Internacional y promueve un orden multilateral diferente, es aliado de China y mantiene lazos económicos y militares con potencias emergentes como India. Culturalmente, el nacionalismo ruso (con diferentes

orientaciones, incluyendo una versión apocalíptica antiliberal), con alianzas y afinidades en Bielorrusia, Hungría y otros países del antiguo espacio soviético, desafía también el orden liberal europeo, y alienta las «guerras culturales» antidemocráticas de la ultraderecha de Estados Unidos y varios países europeos y del resto del mundo.

Como indican Maxine David y Tatiana Romanova, coordinadoras del Routledge Handbook sobre las relaciones de la ue con Rusia, aunque la vinculación entre ambas partes sea de fuerte enfrentamiento, el nivel de proximidad cultural y el contacto constante a lo largo de las fronteras significa que los Estados de la ue no tienen más remedio que reimaginar las relaciones con Rusia, incluso en un momento en que se encuentran en lados opuestos de una guerra convencional masiva.²⁰

Alexander Clarkson, del King's College (Londres) considera que, mientras la ue debe tomar las medidas para disuadir a Rusia de lanzarse a otra aventura como la de Ucrania, tiene que buscar canales de diálogo y preparar los escenarios para el caso de que hubiese cambios políticos democratizadores en ese país, a la vez que adoptar políticas preventivas para que no se produzca una fractura del Estado. El colapso de Rusia con sus múltiples identidades y su posesión de armas nucleares sería un grave peligro para Europa.²¹

Desde los inicios de la Guerra Fría hubo sectores en Estados Unidos que promovieron y abogaron por la guerra con la urss. Las políticas de distensión y normalización con Europa del Este (Ostpolitik) promovidas por el entonces canciller Willy Brandt desde 1969, favorecieron que no hubiese guerra entre la otan y el Pacto de Varsovia y abrieron espacios de democratización en Europa Oriental. En este período se negociaron acuerdos de control de armas nucleares y convencionales, hubo mayor tolerancia con la existencia del capitalismo y el comunismo en ambos lados, y disminuyó la rígida interpretación que todo lo que sucedía en el planeta formaba parte de la Guerra Fría.²²

Los llamados actuales a derrotar a Rusia y no negociar sobre la guerra de Ucrania, tanto desde Estados Unidos, que se encuentra a miles de kilómetros de distancia del frente de guerra, como desde

sectores europeos, suponen un serio peligro que debe ser analizado y matizado. Es comprensible que ese sea la posición de partida del gobierno de Kiev, pero preservar la seguridad europea no es necesariamente claudicar ante Moscú, ni abandonar el compromiso con Ucrania, ni aceptar las violaciones del Derecho Internacional y los crímenes de guerra cometidos por Moscú.

Dilemas con China

También es un dilema muy fuerte para Europa definir su relación con China. En 2021, ese país fue el tercer socio más importante para las exportaciones de bienes de la

ue

(10,2 %). Le precedían Estados Unidos (18,3 %) y Reino Unido (13 %) y le seguían Suiza (7,2 %) y Rusia (4,1 %). En el mismo año, fue el mayor socio para las importaciones de bienes de la

ue

(22,4 %), seguido de Estados Unidos (11 %), Rusia (7,5 %), el Reino Unido (6,9 %) y Suiza (5,9 %).

En 2011, la ue tuvo un déficit comercial con China de 129.000 millones de euros. El déficit comercial se mantuvo durante todo el período y alcanzó los 249.000 millones de euros en 2021. Tanto las exportaciones como las importaciones de China aumentaron entre 2011 y 2021. Las exportaciones de la ue a China alcanzaron su valor máximo en 2021 (223.000 millones de euros), al igual que las importaciones de la ue desde China (472.000 millones de euros).²³

Mientras que Estados Unidos desarrolla una política de presión hacia China, diversos gobiernos europeos y sectores empresariales y financieros tienen interés en que se mantenga una posición de equilibrio entre la alianza con Washington en la otan y los beneficiosos vínculos con China. El gobierno alemán se ha encontrado en noviembre de 2022 ante este dilema. El canciller

socialdemócrata Olaf Scholz viajó a Pekín con una delegación empresarial para cerrar una serie de acuerdos, entre otros ceder el uso de parte del puerto de Hamburgo a la empresa china Cosco, y promover la relación comercial entre los dos países.

La visita fue abiertamente criticada. Por ejemplo, el columnista Stéphane Lauer, en *Le Monde*, considera que rompe la solidaridad entre los aliados occidentales «en un momento en que Estados Unidos planea desvincular su economía de China, y la Unión Europea (ue) busca distanciarse de un régimen cuyas tendencias son cada vez más duras». «¿Es esto, escribió, cinismo comercial, asombrosa ingenuidad, supuesto interés propio o una grave falta de visión geopolítica por parte de Berlín?». ²⁴ Lauer cita ejemplos como la gran exportación de automóviles de bmw, Mercedes y Volkswagen, que realizan entre el 30 y el 40 % de sus ventas en China.

El Ministerio de Exteriores alemán (controlado por el Partido Verde en la coalición gubernamental) presentó un documento interno al Canciller indicando que la cesión a Cosco «expande desproporcionadamente la influencia estratégica de China en la infraestructura de transporte alemana y europea, así como la dependencia de Alemania respecto de China». Y señala «riesgos considerables que surgen cuando los elementos de la infraestructura de transporte europea están influenciados y controlados por China, mientras que la propia China no permite que Alemania participe en sus puertos». ²⁵

Para Loukas Tsoukalis, experto griego en temas europeos, «Alemania ha tratado hasta muy recientemente de aprovechar lo mejor de todos los mundos: apoyarse en la otan y Estados Unidos para su seguridad, mantener vínculos privilegiados con Rusia, y ser el mayor exportador europea hacia China (la mitad de las exportaciones europeas a ese país son alemanas). En un sistema internacional que cambia rápidamente, y con crecientes tensiones entre Estados Unidos, por un lado, y China y Rusia, por otro, mantener ese equilibrio es una tarea muy difícil». ²⁶

La diplomacia estadounidense también ha dejado saber a los aliados europeos y Canadá que esperan más presiones por su parte hacia China. Con motivo de la reunión de la otan en Bucarest en

noviembre de 2022, Washington recordó a sus socios que la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos define a China como el principal adversario, aunque momentáneamente tenga que ocuparse de la guerra de Ucrania. Así mismo, que los aliados acordaron un nuevo concepto estratégico de la Alianza en junio de 2022 en Madrid que contempla reforzar la seguridad en la región Asia-Pacífico. Esta posición de Estados Unidos genera problemas para Alemania y Francia, especialmente, que tratan de evitar un alineamiento que les enfrente a China.²⁷

Tensiones entre aliados

Los impactos de la guerra de Ucrania y algunas políticas de la Administración Biden generan tensiones entre Europa y Estados Unidos. El gobierno francés considera que el impacto de la guerra, en particular las consecuencias de las sanciones a Rusia, es más fuerte sobre Europa que sobre

eeuu

Los precios de la energía han aumentado más en el lado europeo. París considera que la inflación se agravará por la reubicación de industrias atraídas por los generosos subsidios pagados por la administración de

eeuu

en virtud de la Ley de Reducción de la Inflación (

ira

), que entrará en vigor el 1 de enero de 2023.

Este es un plan de inversión de 394.000 millones de dólares aprobado por el Congreso estadounidense para ayudar a su industria en la transición energética. Un posible impacto secundario será discriminar los productos europeos. El presidente Macron la considera contraria a las reglas de la Organización Mundial del

Comercio (ocm). En efecto, en círculos europeos hay fuertes incertidumbres sobre la fiabilidad de Estados Unidos como aliado comercial. La citada Ley de Reducción de la Inflación pone a los europeos en desventaja. La secretaria del Tesoro de EEUU, Janet Yellen ofrece a Europa y países de Asia la construcción de cadenas de suministro conjuntas con el fin de crear intercambios comerciales que eviten a China y Rusia. Pero esto resulta incómodo a países que no quieren elegir entre Estados Unidos y China, véase el capítulo 3. Como se pregunta el correspondiente de Le Monde en Londres: «¿puede realmente Europa confiar en un socio que ha destripado a la OMC, impuesto reglas unilaterales a los semiconductores y establecido un principio de preferencia nacional en sus subvenciones para la transición climática?»²⁸

La gestión del

ira

por parte de

EEUU

sin consultar a las naciones europeas genera la impresión de que Europa preocupa poco a Washington», declaró a Le Monde Elvire Fabry, investigadora del Institut Jacques Delors, quien recordó que en 2021 Estados Unidos pactó con Australia y Gran Bretaña la venta de submarinos de propulsión nuclear para el primero, desplazando a Francia que ya tenía un contrato firmado con Canberra.²⁹

Al mismo tiempo, crecen las críticas en Europa, incluyendo las del presidente francés, por el alto precio del LNG que se importa de Estados Unidos para sustituir en parte al que se compraba a Rusia. La Unión Europea está fijando un precio máximo que pagaría por el gas ruso, y las compras a Estados Unidos y otros proveedores le sirven para mantener el abastecimiento a la vez que como palanca de negociación ante Moscú. Estados Unidos tiene grandes reservas de LNG, y puede convertirse, según The Economist, en una superpotencia de este tipo de energía.³⁰

Las empresas estadounidenses alegan que el precio está inflado por las empresas que lo transportan a través del océano Atlántico (entre

ellas, la empresa española Naturgy, que ha quintuplicado sus ganancias en 2022 transportando gas desde Estados Unidos). Sin embargo, los precios de este tipo de gas se han incrementado notablemente en el curso de este año debido a la inflación en Estados Unidos.³¹

El 9 de noviembre, la Comisión Europea propuso «una nueva regulación temporal de emergencia para acelerar el despliegue de fuentes de energía renovables». Junto con la diversificación de suministros y el ahorro de energía, «el despliegue de más energías renovables es parte del plan de la ue para acabar con la dependencia de los combustibles fósiles rusos. Las energías renovables reducen la de dos «prerrequisitos» manda de la ue de combustibles fósiles en los sectores de la energía, la calefacción y la refrigeración, la industria y el transporte, tanto a corto plazo como en el futuro».³²

Objetivos, valores

Europa necesita una política de seguridad y defensa, y energética, no sólo basada en el rearme y en torno a la

otan

sino debatiendo cuál es la adecuada para un soft power situado cerca de Rusia, Turquía, Oriente Medio, Asia Central, y de África del Norte y el Sahel (zona que es también un puente hacia Europa desde África Subsahariana).

Tsoukalis considera que para construir una política de defensa y seguridad propia son necesarios dos «pre-requisitos»:

contar con una relación más simétrica a los dos lados del Atlántico y tener una capacidad defensiva europea creíble dentro de la

otan

. La Rusia de Putin inevitablemente tiene algo que decir sobre esto,

si bien de forma indirecta. El resurgimiento de la amenaza rusa inevitablemente empujará a las tropas hacia el otro lado bajo el liderazgo de Estados Unidos. En otras palabras, las relaciones transatlánticas dependen de forma crucial de las percepciones de amenazas que provienen del Este.³³

El proceso de contar con una defensa común no se construye en un día (y de hecho, lleva ya varias décadas) y supondrá una negociación con Estados Unidos, lo que significa que variarán las posiciones de Washington según quién gobierne. Para ese país será el momento de decidir «si es en su interés de largo plazo contar con un aliado en situación de igualdad en el viejo continente en vez de una serie de débiles protectorados que proveen relativamente poco para la defensa colectiva, y que ocasionalmente hacen comentarios poco placenteros».³⁴

Pero también para los europeos es un proceso inmensamente complejo que incluye, además de la negociación con Washington (muy difícil debido, entre otras cosas, a la posición de los países del Este Europeo, debido a su cercanía a Rusia, de mantener fuerte la alianza con Estados Unidos y a la otan), alinear intereses y preferencias geopolíticas y presupuestos militares, redirigir la compra masiva de armas a Estados Unidos hacia proveedores europeos (y llegar a acuerdos entre las industrias militares de países como Francia y Alemania, que compiten entre sí), coordinar estrategias, evitar duplicaciones y fragmentaciones, y promocionar proyectos comunes de fabricación de armamento (como el continuamente retrasado avión de combate alemán-francés-español, entre otras cuestiones. La coordinación logística entre los ejércitos aparece, al final, como uno de los problemas más fáciles de abordar.³⁵

Proyección de poder y valores

La política exterior y de defensa y seguridad tendrían que responder a los valores de la

ue

, en torno a un consenso (difícil de alcanzar) entre sus miembros, y no a la visión de seguridad e intereses de Estados Unidos. Esto se materializaría en sostener, fortalecer y modernizar el sistema multilateral con una perspectiva de derechos humanos y democracia; redefinir la cooperación internacional de la

ue

para que responda a las necesidades de los sectores más necesitados de recursos y derechos; colaborar diplomáticamente en prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva y el comercio de armas convencionales, especialmente con gobiernos que violan los derechos humanos; influir para que las prácticas de las empresas europeas sean acordes con los derechos laborales tanto en los países de la Unión como internacionalmente; coordinar una política migratoria y de asilo acorde con las normas del Derecho Internacional; y promover la capacidad europea en mediación en conflictos internacionales. Estas políticas situarían a Europa como un actor importante para disminuir las tensiones de una nueva Guerra Fría.

El concepto de seguridad debería sincronizarse con la ambiciosa y necesaria reforma hacia una economía verde que la ue se plantea para sí misma y con aliados como América Latina y en la región mediterránea.³⁶

Todo esto, además, debería vincularse con una revisión de las políticas económicas neoliberales impulsadas durante el auge de la globalización. La libertad de mercados tendrá que operar en el marco de una economía con orientación de justicia social y reactivación de un contrato social adaptado al presente.³⁷ Sin políticas de este tipo, la ue seguirá perdiendo legitimidad en espacios nacionales a manos de las ultraderechas, y será cada vez más débil para ser un actor que promueva y defienda el orden liberal internacional. El nivel doméstico y el internacional están fuertemente unidos.

Para cumplir esta agenda Europa no debería seguir dependiendo de la protección de unos Estados Unidos inestables. «Europa, afirma

Tsoukalis, necesita pensar estratégicamente y proyectar poder colectivo como la única forma de defender intereses y valores comunes».

Para hacerlo, necesitará romper con la regla de la unanimidad en la mayoría de las decisiones y gradualmente desarrollar una creíble capacidad de defensa común. Esta, hay que admitirlo, tendrá un coste. Una relación transatlántica más simétrica en términos de derechos y obligaciones deberá ser también parte de un nuevo gran pacto europeo. Esto dependerá en gran medida sobre la percepción de amenaza proveniente del Este. Las relaciones de Europa con Estados Unidos y Rusia, el protector y la principal fuente de amenaza respectivamente, han estado siempre inextricablemente vinculadas.³⁸

En 2010 la jurista Louise Arbour dijo que «Europa y la ue tienen un enorme potencial para promover y preservar no sólo la paz y la seguridad europeas, sino también del mundo. Estado de derecho, democracia, respeto por los derechos humanos: estos valores son cruciales para la prevención y resolución de conflictos, así como para el desarrollo sostenible y la paz duradera. Pero no pueden verse como una exportación europea, abriéndose a la etiqueta de neocolonialismo».³⁹

La relación de Europa con el mundo estuvo marcada durante siglos por el imperialismo, con graves y prolongadas prácticas, como la esclavitud. En este terreno, queda muchísimo trabajo por delante en el terreno de la investigación histórica entre esclavitud y desarrollo económico europeo, el debate sobre las reparaciones a descendientes, sociedades y estados por parte de ex potencias coloniales europeas. Mientras estas cuestiones se procesan y negocian, Europa puede cumplir un papel promocionando prácticas y valores en los terrenos de la cooperación, construcción de convivencia pacífica entre estados, trabajando en un proyecto común entre el Norte y países del Sur para proteger la naturaleza y los bienes comunes, y apoyando políticas de prevención de conflictos, diálogo político y mediación en conflictos armados.

Herbert Wulf investigador del Institute for Development and Peace, University of Duisburg/Essen, considera que, en lugar de focalizarse en la geopolítica, Europa tendría que «centrarse en los valores

(democracia, derechos humanos) y las normas vinculantes (Derecho Internacional), incluso si Putin está violando flagrantemente el derecho internacional y «democracia» es una palabra extranjera en China. Es necesario cambiar la narrativa significativamente». Occidente, considera, no debe exigir los valores y principios desde una posición de superioridad a la vez que debe ser consciente que en muchas ocasiones ha aplicado dobles raseros a la hora de cumplirlos, como en la intervención en Irak o la guerra contra el terrorismo.

Para que estos principios y proyectos a favor de la democracia y contra la autocracia sean convincentes, entonces se debe abandonar por completo el concepto de «Occidente» y tratar de cultivar relaciones basadas en la asociación, y no eurocéntricas (o «occidentales») con países democráticos. En resumen, la geopolítica que maximiza solo las propias ventajas conduce a un peligroso callejón sin salida: el choque está preprogramado.⁴⁰

1. Hazel Smith, *European Union Foreign Policy. What It Is and What It Does*, Pluto Press, Londres, 2002.

2. Joana Abrisketa, *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea*, Thompson-Reuters-Aranzadi, Navarra, 2020; Rafael Vilasanjuán, *Las Fronteras de Ulises*, Debate, Barcelona, 2021; Annegret Bendiek y Raphael Bossong, «Shifting Boundaries of the

eu

's Foreign and Security Policy»,

swp

, Berlín, 25 de septiembre, 2019. <https://bit.ly/3XaHW6M>

3. Niamh Ní Bhriain, «Ukraine. Hold Fire – Why We Must Reject Militarism for Peace», Transnational Institute, Amsterdam, 28 de julio, 2022. <https://bit.ly/3HFWV2Z>

4. *A Strategic Compass for Security and Defense*, European Union External Action Service, 24 de marzo, 2022. <https://bit.ly/3Hz5tsq>

5. Josep Borrell, «Una Brújula Estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la

ue

en el próximo decenio», Consejo de la Unión Europea, 21 de marzo, 2022. <https://bit.ly/3I2qZqN>. Ver documentos relacionados en <https://bit.ly/3JMB901>.

6. Discurso del Canciller de la República Federal de Alemania, Olaf Scholz en la Charles University, Praga, 29 August 2022- Gobierno de la República Federal de Alemania, <https://bit.ly/3JOdn44>

7. Sylvia Pfeifer y Henry Foy, «Europe's Defence Sector: Will War in Ukraine Transform its Fortunes?», Financial Times, 18 de julio, 2022. <https://on.ft.com/3ljmuQ4>

8. Stefan Lehne, «Making

eu

Foreign Policy Fit for a Geopolitical World», Carnegie Europe, Bruselas, 14 de abril, 2022. <https://bit.ly/3DH4SUv>

9. Karen E. Smith, «The European Union in an Illiberal World», Current History, marzo, 2017. <https://bit.ly/3X9hFG6>

10. Niamh Ní Bhriain, «Hold Fire», op. cit.

11. <https://bit.ly/3wZbwSn>

12. Martin Wolf, «A Second Trump Term Would Imperil the Republic», Financial Times, 23 de agosto, 2022. <https://on.ft.com/3JRkRDr>

13. Ver, por ejemplo, un escenario prospectivo Julian Muller-Khaler, «What if American Democracy Dies?», DGAP Memo, German Council on Foreign Relations, Berlín, enero 2023. <https://bit.ly/3JRkWXL>. Ver también Haley Britzky «Poll finds Republican support for

us

aiding Ukraine's war effort against Russia is declining»,

cnn

Politics, 6 de diciembre, 2022. <https://cnn.it/3x48hcm>

14. Dirk Kurbjuweit y Ralf Neukirch, «Europe Has to Learn to Defend Itself, But How?», Der Spiegel, 9 de junio, 2022. <https://bit.ly/40tmAVj>

15. Anne Applebaum, «It's Time to Prepare for a Ukrainian Victory», The Atlantic, 11 de septiembre, 2022. <https://bit.ly/40BL7Y2>

16. Timothy Garton Ash, «The Best Path to Peace is Not Talks with Putin, but Helping Ukraine to Win this War», The Guardian, 23 de noviembre, 2022. <https://bit.ly/3x3lzp9>

17. Ver, por ejemplo, Hrair Balian, «A Window has Opened to End the War in Ukraine», Responsible Statecraft, 8 de agosto, 2022. <https://bit.ly/3x1C0Cw>

18. Eliot A. Cohen, «The Strategy That Can Defeat Putin», The Atlantic, 7 de marzo, 2022. <https://bit.ly/3ldtWfl>

19. Loukas Tsoukalis, «The European Union in the world 2023», Special Issue:

eliamep

Outlook, Predictions for 2023, Hellenic Foundation for European & Foreign Policy, 30 de diciembre, 2022. <https://bit.ly/3XaK4LO>

20. Tatiana Romanova y Maxine David (Eds.), The Routledge Handbook of

eu

-Russia Relations: Structures, Actors, Issues, Routledge, Abingdon, 2021.

21. Alexander Clarkson, «The

eu

Needs to Start Planning for ‘the Day after Putin’ in Russia», World Policy Review, 18 de mayo, 2022. <https://bit.ly/3XaUGKH>

22. Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War*, Verso Books, Londres, 1983, p. 10. Ver Colin Brown y Peter J. Mooney, *Cold War to Détente 1945-1980*, (Segunda edición), Heinemann Educational Books, Londres, 1982, pp. 140 y ss.

23. China-

eu

- International Trade in Goods Statistics, Eurostat, Bruselas, febrero, 2022. <https://bit.ly/40yopA6>

24. Stéphane Lauer, «While Europe Seeks to Distance Itself from China, Germany Seems in Favor of Business as Usual», *Le Monde* (Edición en inglés), 29 de noviembre, 2022. <https://bit.ly/3lhaQEZ>

25. «German Go-ahead for China’s Cosco Stake in Hamburg Port Unleashes Protest», Reuters, 26 de octubre, 2022. <https://reut.rs/3Xig4hq>

26. Loukas Tsoukalis, *Europe’s Coming of Age*, Wiley, Oxford, 2022, p.169. (Edición en Kindle)

27. Henry Foy y Demetri Sevastopulo, «Washington Steps Up Pressure on European Allies to Harden China Stance», *Financial Times*, 29 de noviembre, 2022. <https://on.ft.com/3Ywz0dk>

28. Eric Albert, «WTO in crisis: Regulated globalization at risk after war, pandemic», *Le Monde* (Edición en inglés), 5 de enero, 2023. <https://bit.ly/3HEX2AD>

29. Claire Gatinois y Philippe Ricard «Macron Visits the United States as a ‘Non-aligned Ally’», *Le Monde* (Edición en inglés), 30 de noviembre, 2022. <https://bit.ly/3DLdbyH>

30. «Can American Liquefied Natural Gas Rescue Europe?», *The Economist*, 10 de noviembre, 2022. <https://econ.st/3I4ABRS>

31. America Hernández, «Why Cheap

us

Gas Costs a Fortune in Europe», 15 de noviembre, 2022. <https://politi.co/3jzcvp2>; Ver Ignacio Fariza, «

eeuu

se consolida como primer proveedor de gas a España, en detrimento de Argelia», El País, 9 de julio, 2022. <https://bit.ly/3XigFja>

32. REPowerEU: Commission Steps Up Green Transition Away from Russian Gas by Accelerating Renewables Permitting, Comisión Europea, 9 de noviembre, 2022. <https://bit.ly/3DLTlDw>

33. Tsoukalis, Europe's Coming of Age, p.163.

34. Ibidem, p.163.

35. Clear Caulcutt, Hans von der Burchard y Jacopo Barigazzi, Politico, 22 de septiembre, 2022. <https://politi.co/3Y7Bj6A>. Sobre las decisiones económicas tomadas por la

ue

sobre defensa en 2022 ver: Sophia Besch, «

eu

Defense and the War in Ukraine», Carnegie Endowment for International Peace, Bruselas, 21 de diciembre, 2022. <https://bit.ly/3Yb4oho>

36. Parte de esta agenda en Patrick Costello, «An Internationalism for the Twenty-first Century», en Julian Priestley y Glyn Ford (Eds.), Our Europe, Lawrence & Wishart, Londres, 2013, pp. 129 y ss.; José A. Sanahuja, «Pacto Verde y geopolítica de la energía en una economía de guerra», Nueva Sociedad, marzo 2022, <https://bit.ly/40Cy1tG>; Un Pacto Verde europeo, Comisión Europea, Bruselas, 2019.

37. Sobre el contrato social adaptado a la época actual ver Nuestra Agenda Común, Informe del Secretario General, Nueva York, octubre, 2021. <https://bit.ly/3JM9GLV>; Minouche Shafik, What we owe to each other. A new social contract, The Bodley Head, Londres, 2021. (Traducción al castellano: Lo que nos debemos unos a otros, Paidós, Barcelona, 2022).

38. Tsoulakis, Europe's Coming of Age, p. 181.

39. Louise Arbour, «Europe's Peace and Security Policies and Capabilities», International Crisis Group, Bruselas, 1 de junio, 2020. <https://bit.ly/3JH0kkO>

40. Herbert Wolf, «Security policy is more than defence with weapons», International Politics and Society, 5 de enero, 2023. <https://bit.ly/3jDJyZ2>

9. ¿Una seguridad diferente?

La guerra de Ucrania ha generado un consenso generalizado para responder con más militarización, ampliación de la

otan

, mayores transferencias de armamentos y aumento de los gastos militares. Esto debería generar un debate sobre si estas medidas son necesarias, son las mejores, o deben complementarse con otras, como fortalecer la diplomacia en sus múltiples sentidos, las capacidades de mediación y prevención para defender la democracia y el orden liberal internacional.

Provoca, así mismo, una discusión sobre las necesidades inmediatas (defender la soberanía nacional de Ucrania y el principio de no intervención) y las consecuencias deseadas (por unos) e indeseadas (por otros) sobre aumentos del gasto militar y reforzamiento de lógicas militaristas y de equilibrio de poder. Esto dará justificaciones a gobiernos de diferentes países para seguir políticas similares basadas en el principio del equilibrio de fuerzas, o predominio regional, y fortalecer la defensa nacional mediante mayores dotaciones a los presupuestos de defensa. La militarización va unida a un fortalecimiento de la seguridad nacional como prioridad, y esto podría debilitar más al sistema multilateral.

Estos debates y dilemas no son cuestiones teóricas, sino que afectan directamente la política de los países europeos y de todos los miembros de la otan. Por ejemplo, el Partido Verde alemán (que gobierna en coalición con el Partido Socialdemócrata) se ha transformado desde el pacifismo a un actor favorable a la guerra de Ucrania.¹ La misma línea ha adoptado el partido socialdemócrata (spd) de ese país en el marco del cambio de era (Zeitenwende),² y los partidos socialistas europeos, quienes consideran que la invasión rusa obliga a Europa a asumir costosas responsabilidades en defensa y seguridad en el marco del reforzamiento del orden internacional y la transición a una economía verde.

Desde la invasión rusa de Ucrania el gobierno alemán ha incrementado el gasto en defensa, que será el mayor de Europa, y el colíder del spd ha declarado «que una política de paz significa contar con una fuerza militar como legítima herramienta política».³ Parte de esos fondos serán invertidos en armas de Estados Unidos (caza bombarderos F-35 de Lockheed Martin y helicópteros de transporte militar Boeing ch-47F «Chinook») y otros en fabricantes europeos. Respecto de los planes para avanzar hacia una economía verde, la transición será complicada, en el mejor de los casos, ya que para compensar los planes de reducción de la dependencia del petróleo y gas ruso, el gobierno del canciller Olof Scholtz ha reactivado la producción de carbón y extendido el plazo de vida de las tres centrales nucleares.⁴

Mientras que en Estados Unidos y Europa se argumenta que es necesario reforzar militarmente la seguridad y la defensa para defender la democracia, la tendencia global a la militarización coincide con el auge de gobiernos autoritarios y el descrédito de la democracia en diversos países. La presencia de partidos de ultraderecha con apoyo electoral en parlamentos y gobiernos europeos, además de la radicalización ultraderechista del Partido Republicano en Estados Unidos, indican que esta nueva militarización se llevará a cabo en contextos antidemocráticos.

El énfasis en políticas de seguridad tradicionales, que se apoyan en el equilibrio de fuerzas y, en el caso de nueve Estados, en la disuasión nuclear como herramienta máxima para preservar la soberanía, alentarán directa o indirectamente a otros países a reforzar sus políticas militaristas, sus arsenales y, algunos, a tratar de contar con armas nucleares. El fracaso en 2022 de la reunión para revisar el Tratado de No Proliferación no es un ejemplo promisorio.

Las políticas que propugnan el control civil y democrático sobre las fuerzas armadas (y sobre los cuerpos de policía) se podrían ver debilitadas debido al énfasis en fortalecer al sector militar. Los golpes de Estado en África subsahariana en 2021 y 2022, la durísima represión en Myanmar, poner o mantener a la policía bajo la jurisdicción de las fuerzas armadas (casos de México y Colombia), y la militarización en diferentes ámbitos de las

sociedades también indican una peligrosa tendencia.⁵

El clima de guerra fría y militarización incrementará la posibilidad de nuevas guerras y restará medios financieros e interés político a la diplomacia de gobiernos, la onu y otras organizaciones multilaterales y no gubernamentales; al trabajo de las instituciones multilaterales (en particular Naciones Unidas y organizaciones regionales) para impulsar la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible, la protección de derechos humanos; a responder a emergencias humanitarias; proteger los derechos laborales, de las minorías y de los emigrantes y solicitantes de asilo; y la construcción de la paz. En el contexto europeo será un gran desafío combinar democracia y militarización, para que la primera contenga las presiones e intereses de la segunda.

Los problemas del Realismo político

La política de seguridad y defensa es uno de los pilares del Estado moderno. Este cuenta con un espacio geográfico sobre el que tiene soberanía, un orden constitucional que otorga ciudadanía a sus habitantes, y cuenta con el monopolio legítimo del uso de la fuerza. Según la escuela Realista de las Relaciones Internacionales, los Estados son entidades egoístas que buscan sobre todo preservar su soberanía e interés nacional. Este egoísmo deriva de la naturaleza humana. O sea que, así como las personas buscan el bienestar y seguridad para sí mismos y sus círculos familiares y sociales, de la misma forma los Estados persiguen contar con la máxima seguridad. La lógica que guió a la Guerra Fría fue esencialmente Realista.

La soberanía significa que ninguna entidad o Estado puede imponerle a otro cómo debe actuar y organizarse. Otros actores del sistema internacional (por ejemplo, corporaciones transnacionales u ong) operan en el marco de las relaciones entre los Estados, y las organizaciones multilaterales (como la onu) tienen el poder que le delegan estos. Aquellos que son potencias grandes o intermedias intentan crear -y predominar en- sus zonas de influencia. Si se trata de países pequeños, intentan alinearse bajo la hegemonía de una

potencia.

Para los teóricos Realistas, el sistema internacional es anárquico porque no existe, ni es posible que exista, una entidad supranacional con poder para regular esas relaciones basadas en intereses nacionales entre los Estados. El equilibrio de fuerzas entre los Estados a nivel global y regional (por ejemplo, entre China y Estados Unidos, o entre India y Pakistán) genera, según la teoría Realista, estabilidad, equilibrio y paz. La falta de equilibrio de fuerzas es considerada un peligroso factor de desestabilización: la parte más fuerte puede tratar de controlar a la más débil, o esta atacar a la primera si tiene percepción de peligro. En el nivel de las relaciones entre grandes potencias, el declive de una y el ascenso de otra puede producir tensiones y eventualmente la guerra (como interpretan actualmente algunos analistas el declive de Estados Unidos y el ascenso de China).

En el modelo Realista, los Estados negocian y hacen alianzas a través de la diplomacia, que sirve para encontrar el equilibrio entre los intereses nacionales, pero el elemento decisivo de las relaciones internacionales es la fuerza, y como subtexto o telón de fondo, la capacidad de hacer y ganar la guerra. El modelo Realista se basa en una constante inestabilidad, bien sea por búsqueda de supremacía o genuinamente para alcanzar el equilibrio. Con o sin intencionalidad, el Realismo va en contra de la cooperación, dado que asume que entre los Estados reina siempre la desconfianza, especialmente si son grandes potencias o se disputan el liderazgo regional (como India y Pakistán, o Irán, Israel y Arabia Saudí). En un mundo de múltiples fuerzas nucleares y sofisticado armamento convencional, el peligro de guerra se agrava. El equilibrio perfecto no existe y cada paso hacia el rearme, o movimientos de tropas y otras acciones políticas y militares, pueden ser vistas como potencialmente agresivas o como un intento de romper el equilibrio por la otra u otras partes.

Las aspiraciones del Liberalismo

Al final de la primera Guerra Fría hubo expectativas de que este modelo fuese sustituido por el de corte cooperativo que propone la corriente Kantiana o Liberal de las Relaciones Internacionales. Este se basa menos en el puro interés nacional de cada Estado y en la fuerza y la guerra como elementos decisivos. En cambio, cree que la naturaleza humana puede orientarse hacia la cooperación y que la democracia es el marco para que esta se desarrolle. La capacidad de razonamiento de la humanidad genera cooperación y esto da lugar al progreso y al desarrollo de un Estado moderno que debe proveer el marco constitucional en el que se desarrollan las libertades.

Los Liberales creen que el progreso va unido a la libertad económica de un libre mercado capitalista regulado para el bien común. Los Estados no son entidades egoístas que controlan el poder, sino que pueden ser gestionados por los individuos según las prioridades e intereses de los diferentes sectores sociales. A diferencia de los Realistas, el Liberalismo considera que los Estados no están destinados a competir, sino que pueden cooperar en torno a problemas comunes gestionados a través de las instituciones internacionales.

La cooperación entre los países puede darse sobre fines comunes como la crisis ambiental, la disminución del gasto militar, y la reducción de la pobreza y las hambrunas. En Nuestro Futuro Común (1987), uno de los más importantes informes realizados después de la Guerra Fría, la ex primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland identificaba esos desafíos en seguridad alimentaria, destrucción del ecosistema y desaparición de especies, dilemas sobre energías destructivas y limpias, modelos de desarrollo industrial que absorbieran menos recursos naturales, y el crecimiento urbano.⁶

Los Realistas critican a los Liberales ya que consideran que, al promover de forma bienintencionada un mundo cooperativo en el marco de su confianza en el progreso de la humanidad, terminan por desgastar las reglas implícitas del interés nacional en las Relaciones Internacionales y con ello aumentan el peligro de confrontaciones armadas. Igualmente, algunos de ellos critican las políticas de promoción de la democracia y el intervencionismo humanitario, que pueden conducir a implicarse en guerras (como en

Irak y Afganistán) sin objetivos claros y que acaban en fracasos.⁷

La guerra es una línea divisoria entre las dos concepciones. Los Realistas consideran que la mejor manera de mantener la paz es entender y tratar con el mundo tal como funciona. Para los Liberales, la falta de confianza en la capacidad humana de cooperar genera desconfianza y posibilidad de guerra. Las dos posiciones tienen una perspectiva moral, aunque tradicionalmente se acusa a los Realistas de carecer de ética. Según los idealistas, la política exterior implica la búsqueda de ideales morales, como la paz, los derechos humanos y la justicia global. Los objetivos y medios de la política exterior deben basarse en la moralidad. La paz y la prosperidad pueden promoverse cuando los estadistas son racionales y cooperan hacia objetivos comunes.⁸

El más importante teórico del Realismo, Hans J. Morgenthau, escribió que los principios morales no deben ser aplicados de forma abstracta, y deben enmarcarse en las políticas de intereses. «El Realismo político, afirmó, está basado en una concepción pluralista de la naturaleza humana. Un hombre real está compuesto por «el hombre económico», el «político», el «moral», el «religioso», etc. Un hombre que es solamente «político» es una bestia porque no tendrá restricciones morales. Un hombre que no es más que «moral» será un tonto, porque carecerá completamente del principio de prudencia. Un hombre que no sea otra cosa que «religioso» podría ser un santo que no sabría desempeñarse en un mundo de deseos».⁹

Hay otras escuelas dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales que interpretan el sistema internacional, como la constructivista, la marxista, la post estructuralista, la postcolonial, y de género. Pero las perspectivas Realistas y Liberales, aunque influidas por las otras, son las más relevantes en la práctica y la política internacional actual. La Realista es la dominante en gobiernos, fuerzas armadas, sectores empresariales y parte del mundo académico y del periodismo. La Liberal es la principal en los organismos internacionales, especialmente Naciones Unidas y organizaciones regionales, académicos críticos, periodismo liberal, crítico y alternativo, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil nacional y global.¹⁰ En la política práctica, los gobiernos democráticos implementan políticas híbridas, con

componentes Realistas y Liberales en diferentes grados.

En una nueva Guerra Fría estas tendencias, particularmente las dos más fuertes, vuelven a confrontarse. Esto sucede tanto en las relaciones internacionales en sentido estricto como en la vinculación que estas tienen con el modelo económico neoliberal en el marco de la globalización y la crisis de la democracia. Desde esta forma de interpretar las relaciones entre los estados y otros actores, la política y la economía deben ser puestas en primera línea para contar con un análisis en el contexto que la economista Susan Strange denominó poder estructural.¹¹

Reconocer la centralidad y el dominio del Estado en las relaciones internacionales no significa, como explica Ken Booth, de la Universidad de Aberystwyth, «sucumbir al Estado-centrismo en un sentido normativo, creyendo que el sistema contemporáneo de Estados representa el mejor de los mundos posibles». Para este teórico crítico, «reconocer la realidad empírica (del peso de los Estados, especialmente los más fuertes) es perfectamente consistente con aceptar que uno de los objetivos de las Relaciones Internacionales es desafiar lo que se hace, y por qué, y considerar en qué medida otros mundos diferentes son posibles y deseables».¹²

Defensas alternativas

Durante la Guerra Fría surgieron ideas alternativas al rearme convencional y de armas de destrucción masivas, orientadas a fortalecer las negociaciones de control de armamentos y dar pasos hacia el desarme. Los proyectos de defensa alternativa fueron una respuesta al peligro de guerra nuclear y la denominada carrera de armamentos.

La defensa alternativa se basaba en dos conceptos políticos complementarios. Por una parte, una crítica a la idea Realista de seguridad nacional al considerar que la búsqueda de seguridad individual de los Estados conduce a tensiones permanentes, desconfianzas, y eventuales guerras. Por otra, la opción de construir

una «seguridad en común» que fue presentada en 1982 por la Comisión Independiente sobre Desarme y Cuestiones de Seguridad, liderada por el entonces primer ministro sueco Olof Palme.¹³

Pensar la seguridad como un proyecto común daría múltiples beneficios: disminuiría las posibilidades de conflicto armado (especialmente en Europa con armas nucleares) si las partes con diferencias de diferente tipo se orientan a buscar campos en común y a «situarse en la posición e intereses de la otra parte»; permitiría reducir los presupuestos de defensa; reduciría el peso del militarismo (y su influencia y en muchas ocasiones intervenciones antidemocrática); y derivar fondos públicos para fines sociales. La Comisión Palme planteó, además, que la seguridad no sólo era un instrumento para garantizar una situación personal o social que depende de la fuerza que se tenga, sino que era un derecho para todos los ciudadanos.

Frente a la propuesta radical de eliminación de los ejércitos y las fuerzas armadas, la defensa alternativa propuso una reforma en la forma de concebir la seguridad y, derivada de ella, una serie de cambios en los modelos de seguridad. En Gran Bretaña, Alemania y otros países europeos, se realizaron estudios de defensa no ofensiva que incluían desde la resistencia no militar, dando a los civiles un papel en la seguridad de sus países, y la neutralidad, hasta un uso diferente del armamento convencional y de la organización de los ejércitos.¹⁴

Muchas de las ideas de defensa alternativa o no ofensiva iban unidas a proyectos para la reconversión de la industria militar en civil, y campañas para declarar ilegales las armas nucleares. El movimiento por la paz y sectores académicos no solamente se oponían al rearme, sino que presentaban alternativas para la discusión que, aunque no fueron considerados por los Estados ni por la otan y el Pacto de Varsovia, generaron debates y controversias. Teniendo en consideración las diferencias de tiempos y contextos, y con adaptaciones a la época actual, algunas de esas propuestas alternativas podrían ser revisadas en la actualidad.¹⁵ Una interesante perspectiva es aplicar ideas de defensas no ofensivas y de construcción de seguridad en común a conflictos actuales o potenciales en contextos regionales, por ejemplo, en Oriente Medio,

entre India y Pakistán, u otros. Esta idea fue planteada por el investigador Bjørn Møller en los años noventa, hay una amplia bibliografía sobre generar medidas de confianza en «complejos conflictivos regionales» que pueden transformarse en «sistemas de seguridad regional».¹⁶

En los años siguientes al final de la Guerra Fría remitió la percepción de peligro de guerra nuclear, y disminuyeron los presupuestos militares. El movimiento pacifista perdió peso político y también los cuestionamientos a los procesos de modernización y rearme. El paradigma militarista no se modificó mientras que, paralelamente, los conflictos en países del Sur y la ex Yugoslavia, y en particular los genocidios de Ruanda y los Balcanes condujeron a que las preocupaciones y debates se orientaran hacia esas guerras en las periferias del sistema mundial y sus consecuencias, y la legalidad, legitimidad y efectividad del denominado intervencionismo humanitario. En el curso de la Guerra Fría, las intervenciones humanitarias resultaban muy difíciles de ser aprobadas en el Consejo de Seguridad de la onu. Con su finalización, muchas fueron aprobadas. La Agenda para la Paz, importante documento del entonces secretario general de la onu Boutros Boutros-Ghali, que abrió la compuerta a debatir la compleja relación entre soberanía nacional e injerencia por causa de violaciones masivas de Derechos Humanos o genocidio.¹⁷

La seguridad humana

Un desarrollo y giro importante fue el cuestionamiento tanto el modelo Realista como el Liberal, por estar centrados exclusivamente en las amenazas al Estado que hizo el concepto de seguridad humana, presentado en el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (

pnud

) en 1994, está constituido por siete dimensiones: seguridad económica, alimentaria, de la salud, medioambiental, personal,

comunitaria, y política en relación con las garantías de derechos.¹⁸

La idea de seguridad humana dio lugar a importantes debates, a la creación de diversas comisiones, y a cuestionamientos sobre sus limitaciones, entre otras por proponer una definición de seguridad excesivamente amplia. La seguridad es un concepto vinculado con los riesgos que enfrenta un individuo, grupo social, Estado u organización institucional. Esta diversidad de agentes le otorga un alto grado de subjetividad en cuanto a las manifestaciones de la inseguridad. La seguridad puede significar, según diversas interpretaciones, preservar valores, estar libres del flagelo de la guerra y del temor a la misma, mantener la soberanía territorial y las estructuras del Estado, o garantizar la emancipación de diversas formas de explotación.¹⁹

La seguridad humana abrió el espacio para otras teorías críticas, especialmente las analizadas por la Escuela de Aberystwyth (Reino Unido), la de la securitización de la Escuela de Copenhague, el posestructuralismo y el feminismo. Todas ellas ponen el énfasis en los individuos (los ciudadanos) antes que en el Estado y se mueven en un espectro que va desde la emancipación como forma de seguridad y el desenmascaramiento de las estrategias del Estado para encubrir su poder, hasta la crítica desde los países del sur, la vinculación entre cambio climático y conflictos armados, y las intersecciones entre género, etnicidad, raza, clase social y sexualidad y su proyección en la violencia y las Relaciones Internacionales.²⁰

En 2021 se publicó el amplio trabajo de Robert C. Johansen, miembro del Kroc Institute of International Peace Studies (Estados Unidos), en el que revisa tanto la teoría Realista y de seguridad militar como las de construcción de paz, seguridad e intereses comunes, el papel del Derecho Internacional y de la democracia, y el papel de los movimientos sociales transnacionales, entre otros factores, para elaborar «una estrategia realista para la paz y la seguridad humana».

Johansen se detiene especialmente en la paradoja de que el afán de corto plazo de obtener intereses particulares termina provocando «hábitos trágicos» que afectan los intereses de todos.

En vez de perpetuar esos hábitos autodestructivos, indica, la evidencia ahora señala hacia la necesidad de contar con una gran estrategia global realista en favor de la paz y la seguridad humana. Basándose en rigurosa evidencia empírica para guiar la acción de ciudadanos y quienes toman decisiones políticas, sería posible implicar potencialidades humanas subutilizadas para implementar «las cosas que hacen posible la paz» y construir entre todos una seguridad confiable y pacífica.²¹

Pese al impulso que dieron el concepto de seguridad humana y las teorías críticas, en las últimas dos décadas se ha asistido a un creciente fortalecimiento de políticas basadas en el interés nacional (utilizado de forma agresiva contra la migración por gobernantes y movimientos populistas) y menos políticas cooperativas. Esto se manifiesta en los ataques y crisis del multilateralismo, en la falta de interés en los Estados en delegar partes de su soberanía a Naciones Unidas, en las divergencias dentro de la Unión Europea, en el éxito de políticas aislacionistas como America First y el Brexit, y en el ascenso de grupos ultraderechistas en Europa, y de gobiernos nacionalistas y represivos en Rusia, India, Brasil, y Filipinas, entre otros ejemplos.

Los modelos de seguridad diferente encuentran diversos obstáculos. Primero, las inercias en la modernización de armamentos de diferente tipo (desde armas nucleares hasta la ciberguerra y la inteligencia artificial aplicada al campo de batalla). Segundo, los beneficios ingentes de las empresas fabricantes de armas, y de los grupos de presión o lobbies e intermediarios. Tercero, la identificación social, cultural y política entre sentirse seguros y estar protegidos por fuerzas de seguridad.

La inseguridad de la ciudadanía global proviene de múltiples factores, muchos de ellos no militares, como el impacto del cambio climático, la incertidumbre laboral, la pobreza y la desigualdad. Los sistemas de seguridad tradicional son necesarios para enfrentar determinados riesgos y amenazas, pero ineficaces para ocuparse de otros. Inclusive problemas de violencia e inseguridad ciudadana, como las bandas criminales en América Central, Filipinas y otros países requieren una combinación de políticas públicas (educación, empleo, oportunidades de futuro) con reformas de los sistemas

judiciales y la acción policial. Sin embargo, a menudo son enfrentadas por los gobiernos con políticas de «mano dura» que resultan más populares. En última instancia, el modelo de seguridad tradicional, desde la esfera doméstica a la internacional, responde a la percepción y necesidad de las élites de no cambiar, y contar con apoyo popular para ello, con el fin que sus privilegios no se vean eventualmente afectados.

El bien público de la paz

Las diversas formas que adoptan la violencia y la inseguridad, desde el nivel de los enfrentamientos entre grandes potencias hasta el crimen urbano, obligan a revisar y explorar nuevas formas de generar seguridad: tanto la del Estado y entre los Estados para defender su soberanía y enfrentar riesgos convencionales y no convencionales como el terrorismo, hasta otras más amplias que incluyan la prevención y preparación contra futuras violencias, adoptar medidas para reducir la contaminación y las emisiones que promueven el cambio climático (que se ha convertido en un factor que acentúa la conflictividad), garantizar la seguridad alimentaria y la salud pública, y proteger los derechos humanos y civiles.

El Realismo y el Liberalismo políticos, adaptados a las nuevas necesidades humanas y al riesgo acuciante y generalizado del impacto del cambio climático, y con aportes de otras escuelas (antes citadas) y prácticas políticas (especialmente de comunidades y autoridades locales, y la sociedad civil), deberían orientarse a cuestionar las raíces de las diferentes formas de la violencia, buscar formas de convivencia y cooperación y prevenir los enfrentamientos.²² Si los Estados más poderosos y los intermedios siguen esta línea, favorecerían que otros también lo hicieran.

Dan Smith, director del sipri, escribe que para reducir los riesgos de seguridad se requiere «una nueva concepción de esta, del poder y de la economía, así como un enfoque diferente ante la naturaleza»:

Esto significa reconocer que los intereses nacionales y estatales,

entendidos en términos de poder, constituyen una base demasiado superficial y estrecha sobre la que edificar la política internacional en un mundo puesto en jaque por una crisis medioambiental de enorme magnitud. La sostenibilidad y la cooperación deben pasar a primer plano.²³

En septiembre de 2021 António Guterres, secretario general de la onu, presentó su informe Una agenda común en el que planteó la necesidad de impulsar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.²⁴ «Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, indicó, son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental». El informe tiene referencias explícitas a la gobernanza local, en el marco de un multilateralismo interconectado, que vincule los niveles globales, regionales y locales. El secretario general toma el concepto de bienes públicos globales (aquellos que benefician a la sociedad global, como salud mundial, información, economía mundial, medio ambiente sano, ciencia, paz, patrimonio digital) y bienes comunes globales (recursos naturales o culturales que comparte la humanidad y que benefician a todas las personas. Los principales son la alta mar, la atmósfera, la Antártida y el espacio ultraterrestre).

Para proteger y gestionar el bien público global de la paz, plantea enfocarla como un proceso continuo, tratar de entender los factores subyacentes y los sistemas de influencia que sostienen los conflictos, redoblar los esfuerzos para acordar respuestas de seguridad colectiva más eficaces y adoptar un conjunto de medidas para gestionar los riesgos emergentes. Se propone, entre otras medidas, elaborar una Nueva Agenda para la Paz. Esta tendría que centrarse en:

Reducir los riesgos estratégicos.

Reforzar la previsión y detección de nuevos riesgos para la paz y seguridad.

Abordar la violencia de forma holística, incluyendo la violencia contra mujeres y niñas, en coordinación con el Objetivo 16.1 (que

se refiere a la paz) de los

ods

.

Invertir en prevención y consolidación de la paz.

Apoyar actividades regionales de prevención.

Centrar las políticas de seguridad en mujeres y niñas.

Guterres sugiere una combinación de factores encaminados a promover estructuras de paz y abordar las guerras actuales: desde el fortalecimiento de la previsión internacional, pasando por situar a las mujeres en el centro de las políticas de seguridad, hasta garantizar un uso pacífico, seguro y sostenible del espacio exterior, y mucho más.

Todas estas actividades deberían operar en un multilateralismo interconectado, inclusivo y eficaz. «El multilateralismo debe ser más inclusivo, ofrecer a todos los Estados la posibilidad real de participar en acciones colectivas y permitir que los países en desarrollo influyan más en las decisiones que se adoptan a nivel mundial. También debe incluir a un amplio abanico de interlocutores, que podrían ser, además de las organizaciones intergubernamentales, los parlamentos, las autoridades subnacionales (ciudades y gobiernos locales y regionales), la sociedad civil, las organizaciones confesionales, las universidades, investigadores y especialistas, los sindicatos, los sectores privado e industrial y los movimientos locales y populares, como los dirigidos por mujeres y jóvenes».

La prevención²⁵

En su discurso ante la Asamblea General de la

onu

en septiembre de 2022, Guterres hizo un dramático llamado sobre la crisis alimentaria, la debilidad del multilateralismo por las divisiones entre Estados, y la urgencia de trabajar por la paz. «Debemos priorizar la prevención y la consolidación de la paz». Esto significa:

reforzar la previsión estratégica, anticiparse a los focos de violencia que puedan estallar y hacer frente a las nuevas amenazas que suponen la ciberguerra y las armas autónomas letales. Significa asimismo ampliar el papel de los grupos regionales, reforzar el mantenimiento de la paz, intensificar el desarme y la no proliferación, prevenir y combatir el terrorismo, y garantizar la rendición de cuentas.

Y significa reconocer que los derechos humanos son piedras de toque de la prevención. Mi llamamiento a la acción en materia de derechos humanos destaca la centralidad de los derechos humanos, así como el derecho de los refugiados y el derecho humanitario. En todo lo que hacemos, debemos reconocer que los derechos humanos son el camino para resolver tensiones, poner fin a los conflictos y forjar una paz duradera.

La guerra forma parte de la historia y cultura política de la humanidad pero, debido a la evolución que ha seguido su capacidad destructiva, podría ser considerada dentro de la lista de prácticas que llegan a ser inaceptables, como han sido en el pasado la esclavitud, la desigualdad de género, o el trabajo infantil. La Carta de Naciones Unidas deja clara esta ambición, al exigir que todos los Estados miembros resuelvan sus disputas internacionales de manera pacífica y que se abstengan de amenazar o usar la fuerza contra la integridad territorial o política de cualquier Estado. Sin embargo, 77 años después de su firma, la violencia organizada en diferentes niveles sigue presente. Una nueva Guerra Fría potenciaría las tendencias más militaristas y retrasaría un cambio de perspectiva cultural sobre la guerra y su sentido.

En la última década, muchos conflictos han sido protagonizados por actores no estatales, como milicias políticas, organizaciones criminales nacionales e internacionales, y grupos terroristas internacionales. Aunque la mayoría de los conflictos son internos, cada vez están más internacionalizados y se observa mayor intervención de terceros, como se aprecia en las actividades terroristas cometidas por el Estado Islámico (o individuos y grupos en su nombre) en Irak, Siria, Túnez, Libia y otros países.

A los factores que contribuyen al incremento de conflictos se suman el colapso del Estado de derecho, movimientos secesionistas, la debilidad de las instituciones estatales y el crecimiento de las economías ilícitas. La escasez de recursos, agravada por el cambio climático, además de la violencia intercomunal y por identidades, también son causas de violencia organizada.

La prevención de conflictos debería ser parte de los sistemas sociales integrales que promueven el bienestar, la paz y la seguridad, tanto a nivel nacional como internacional. La prevención debería, como uno de sus primeros pasos, abordar las raíces de la fragilidad del Estado en sus dimensiones económicas, medioambientales, políticas, sociales y de seguridad, y las inercias e intereses que promueven las políticas Realistas (antes analizadas). En el aspecto económico, es importante analizar las debilidades internas y el papel de actores externos (estados, corporaciones, organizaciones financieras, crimen organizado) que generan fragilidad estatal.

Hay dos enfoques principales para evitar el conflicto violento. Uno es abordar sus causas, en particular la complejidad de sus raíces y dinámicas. Esta es la prevención estructural. El otro enfoque es la prevención operativa, que se esfuerza por reforzar los mecanismos diplomáticos, políticos y de seguridad para evitar un inminente brote de violencia en el contexto más amplio de la cooperación internacional y el respeto del Derecho Internacional. Una tercera forma de prevención es usar instrumentos como las sanciones o estímulos económicos para desalentar o alentar a un gobierno a no realizar determinadas acciones violentas.

Los conflictos seguirán ocurriendo pero, si se actúa dentro de este amplio marco, utilizando estrategias de prevención operativa,

estructural y de sanciones/estímulos, especialmente por parte de los Estados influyentes y las organizaciones multilaterales, se podría evitar la escalada de muchos de ellos. Igualmente, hay un vínculo posible entre prevención y mediación: cuando se está generando un escenario de conflicto violento, es posible que una tercera parte que tenga legitimidad entre los potenciales contrincantes pueda cumplir un papel y promover un diálogo que desactive el estallido.

Desde los años noventa, muchos esfuerzos intelectuales se centraron en la prevención, como consecuencia de la situación en los Estados frágiles y el fracaso relativo de las políticas de construcción de la paz y, además de la reticencia de los países (especialmente del Norte) a involucrarse en misiones de paz. La investigación se ha construido a partir de numerosos estudios, como los informes de la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales, y políticas como las del gobierno sueco en los años noventa, que se archivaron con demasiada facilidad tras el 11 de septiembre de 2001.²⁶ La guerra contra el terrorismo desbarató los esfuerzos de prevención de conflictos, a la vez que desplazaba la idea, surgida en el posterior a la Guerra Fría, de utilizar los dividendos de paz (reducción de gastos militares) para reformas sociales estructurales.

A nivel multilateral, António Guterres ha fomentado, desde su llegada al cargo de secretario general de la onu en 2017, una visión integral de la prevención de conflictos que combina derechos humanos, acciones humanitarias, desarrollo económico y social y resolución y mediación en conflictos.²⁷ Como resultado de sus esfuerzos se produjo el informe conjunto del Banco Mundial y Naciones Unidas *Pathways of Peace* (Caminos para la paz) en 2018. Cuando se lanzó, se predecía que, para 2030, más de la mitad de las personas más pobres del planeta vivirían en países gravemente afectados por la violencia.²⁸

Algunos Estados y agencias de desarrollo abordan la prevención de conflictos desde perspectivas diferentes. Unos se centran en la justicia y los derechos humanos; otros en la desigualdad y la pobreza, género, el uso nocivo del medio ambiente, y el fomento de la gobernanza inclusiva. La mayoría prefiere focalizarse en contar con sistemas de alerta temprana. También se aborda la prevención a nivel regional, especialmente en África Subsahariana, como ha

analizado el experto del Instituto Kroc para Estudios Internacionales de Paz Laurie Nathan. Además, la prevención está conectada a la diplomacia y la estabilidad.²⁹

Implementar mecanismos de prevención no garantiza el éxito, pero supone un avance significativo en comparación con los enfoques Realistas exclusivamente militares y basados en el «equilibrio de fuerzas». Un ejemplo interesante es la serie de medidas de fomento de confianza adoptadas por países de Suramérica y Centroamérica entre 1980 y 2000, y que supusieron un efectivo sistema de prevención militar y diplomático. Actualmente, esta región tiene serios problemas de criminalidad, pero está libre de guerra entre Estados. Igualmente, son importante los pasos que se han dado tanto en tratados de desnuclearización como el de Tlatelolco en América Latina y el Caribe, y la declaración de zonas libres de armas nucleares en África y partes de Asia.

La analogía de la salud pública

Existe una sólida analogía entre el uso de la prevención en el curso de crisis globales de salud pública y la aplicación de esta a la guerra entre y dentro de los Estados. Entre los siglos

xix

y

xxi

, la medicina cambió su enfoque y pasó de medidas reactivas a medidas preventivas. Esta evolución de las políticas sanitarias se benefició de un enfoque político sostenido, avances científicos veloces, mejoras en la organización social y la educación urbana y rural, y la implementación de modelos de salud pública. Es posible dar lugar a una evolución similar para prevenir la violencia organizada, pero es una estrategia que se ha visibilizado y experimentado menos.

De hecho, la prevención no es noticia cuando tiene éxito. La ausencia de guerra se considera lo normal. A lo largo de los años, se han movilizado recursos diplomáticos, políticos y económicos para prevenir el estallido de conflictos, pero la mayoría de los gobiernos no lo priorizan ni invierten en medidas preventivas de largo plazo. La prevención de conflictos sufre por la ausencia de pruebas irrefutables. «Quizás no hubiera ocurrido de todas maneras», afirman los que no están seguros de la eficacia de estas medidas. Lo mismo se dice sobre las catástrofes naturales, los accidentes industriales y los efectos del cambio climático. Únicamente después de la calamidad, sólo después de la investigación en cada caso, se hace la pregunta ¿por qué no se hizo más para prevenir el suceso? Respecto de las evidencias, por ejemplo, Richard Caplan, en su libro *Measuring Peace: Principles, Practices and Politics*, ofrece un enfoque político basado en evidencias para mejorar las iniciativas de construcción de la paz.³⁰

En diversos países del mundo, la salud pública ha desarrollado medios para comprobar qué estrategias preventivas funcionan y cuáles no. Pero no es una tarea sencilla. Calcular el éxito no es fácil, en particular cuando los profesionales y los académicos no están de acuerdo sobre las raíces de un conflicto. Pero aplicando el enfoque de la teoría de la complejidad, se ha avanzado en la medición de la construcción de la paz y el análisis de conflictos. En los sistemas complejos las partes no son independientes unas de otras, sino que están interconectadas. Un cambio o modificación en una de ellas afectará a otras de formas directas o indirectas. La teoría de la complejidad aplicada a procesos políticos propone dejar de lado la supuesta linealidad de estos últimos y analizarlos y tratar de actuar sobre ellos desde su multiplicidad de factores, las dinámicas entre ellos, y los procesos inesperados que pueden producir.³¹

Diversos estudios han indicado que, al igual que en la salud pública, invertir en prevención tiene muchas ventajas.³² Lo mismo ocurre con el cambio climático. Medidas para proteger el medio ambiente podrían haber evitado la amenaza de niveles irreversibles de destrucción medioambiental, según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.³³ La creación de estructuras de paz, basadas en las experiencias y el conocimiento de la población local para combatir los conflictos, como recomienda la organización

no gubernamental Conciliation Resources, genera aportes para un desarrollo económico sostenible. En cambio, la guerra retrasa durante décadas el desarrollo de los países afectados, además del costo en vidas y en destrucción de capital social.³⁴

Una falsa dicotomía

Los conflictos violentos, como todos los problemas de difícil solución o que no tienen una única y absoluta solución, son complejos. Al tratar de prevenirlos, es importante evitar caer en la falsa dicotomía entre las medidas de corto plazo, como los sistemas de alerta temprana, y los planes de largo plazo para cambiar completamente las estructuras que causan los conflictos armados, como la desigualdad, la pobreza, los Estados débiles, la exclusión social y las economías ilícitas. Ambas perspectivas son necesarias y deben combinarse en un marco integral y complejo.

Las medidas de estabilidad desde arriba hacia abajo van de la mano de las estrategias de construcción de paz desde abajo hacia arriba, vinculadas con la resolución de conflictos en comunidades con identidades e intereses diferentes. Estos conceptos nunca deberían oponerse en un argumento que proponga «elegir a uno por encima del otro». Este doble enfoque puede ser un éxito, como muestran los resultados de la iniciativa Smart Peace (Paz Inteligente), liderada por la ong Conciliation Resources con la participación de Chatham House.³⁵ Este programa desarrolló iniciativas de resolución de conflictos específicas y adaptables, que respondían a la evolución de las prioridades locales en materia de paz, incorporando el aprendizaje en vivo a la práctica de la construcción de paz para reducir la violencia.

Un marco para la paz

En el centro de una sociedad pacífica y próspera están la planificación, la preparación y la resiliencia (capacidad de adaptación frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos). Para la Unión Europea, que tiene una estrategia de construcción de paz y seguridad basada en la resiliencia, este enfoque afronta tanto los síntomas como las causas profundas de las crisis, a la vez que genera oportunidades para políticas transversales.

Un marco de prevención integral incluye una diplomacia multinivel y por parte de múltiples actores estatales y no estatales, con acciones tanto rápidas como de largo plazo. Este tipo de marco debería abordar el fortalecimiento de los acuerdos y tratados sobre el control de armas y la seguridad, el Derecho Internacional y los derechos humanos. Debe también apoyarse en la sociedad civil para crear espacios de diálogo político y mediación, además de acciones humanitarias que respondan rápidamente y el uso estratégico de la cooperación internacional y regional. El último punto tiene por objetivo la construcción de estructuras sociales y económicas inclusivas, la integración justa de los países en fase de posconflicto al mercado global, y el apoyo a la creación de pactos sociales. Muchas de estas medidas e iniciativas pueden verse relegadas o dejadas de lado en un clima de nueva Guerra Fría.

Los gobiernos y políticos aprueban la prevención en la teoría, pero no la apoyan o lo hacen de forma limitada en la práctica. En general, aprueban las medidas de alerta temprana, para identificar dónde puede estallar un conflicto, pero no se comprometen con políticas preventivas de muy largo plazo, que no les permiten presentar éxitos ante sus potenciales electores. Además, crecientemente consideran que no les reporta ningún beneficio invertir capital político y financiero en conflictos que no parecen tener perspectivas de solución o que se producen en países lejanos. Las dos perspectivas son equivocadas.

En un mundo cada vez más interconectado, el apoyo a procesos preventivos, de mediación o construcción de la paz en países en conflicto o al borde de la guerra es importante y debería ser un compromiso de los Estados del sistema internacional. Una cuestión diferente es que se cuestione críticamente ese compromiso, y que se

ejerza de forma responsable para evitar «hacer daño» en lugar de beneficiar a las sociedades afectadas. Las guerras de Ucrania, Libia y Siria demuestran que pensar que los conflictos armados son algo lejano es un grave error. Las guerras de Siria e Irak han afectado a la geopolítica de Oriente Medio, Estados Unidos, Rusia y Europa. La acción militar de Rusia en Georgia en 2008 y la invasión de Ucrania en 2022 revelan que, incluso cuando la violencia se encuentra a las puertas de Europa, los ciudadanos preferimos fingir que la guerra es improbable hasta que sucede.

Las terribles guerras que se libran hoy son una lección. La evidencia y la comprensión deben impulsar la profundización en las estrategias de prevención de conflictos. Estas deben, a su vez, situarse en el centro de la planificación a corto y largo plazo de los Estados, organizaciones multilaterales y de seguridad, así como de los académicos, los periodistas y la sociedad civil. El planeta es pequeño y todos estamos relacionados. No hay prácticamente ninguna guerra que pueda descartarse como demasiado lejana para importar o demasiado pequeña para no tenerla en cuenta.

El pragmatismo político exige considerar políticas preventivas. Incluso si se evita una mayor escalada del terrible conflicto en Ucrania, debemos recordar lo cerca que estuvimos de una guerra de mayores dimensiones, así como las otras guerras que están en curso y los peligros derivados de la nueva Guerra Fría que se ha descrito en este libro.

Es necesario llevar al debate político nacional e internacional la cuestión de la seguridad desde antiguas preocupaciones (como el desarme nuclear) y nuevas perspectivas (como la relación entre cambio climático y conflictos) para alcanzar medidas concretas. La prevención de conflictos en un sentido múltiple es una vía por dónde empezar para que el mundo no se nos vaya de las manos.

1. Markus Feldenkirchen, «Germany's Greens Have Transformed in the Face of Russia's War», Der Spiegel (edición en inglés), 6 de mayo, 2022. <https://bit.ly/3XpxZmp>

2. Kristina Spohr, «El canciller discreto y sus esfuerzos para influir en una Europa en guerra», El País, 11 de diciembre, 2022. <https://>

bit.ly/3Yxi1rh

3. Lars Klingbeil, «What German Social Democrats Got Wrong about Putin's Russia», Internationale Politik Quarterly, octubre 21, 2022. <https://bit.ly/3HwUsrc>

4. Matthias von Hein, «The Ukraine War and Germany's Paradigm Shift», Deutsche Welle, 24 de agosto, 2022. <https://bit.ly/3x1U9QU>

5. Para el caso latinoamericano ver Rut Diamint, «Remilitarización y populismo», Newsletter 11, Red Latinoamericana de Seguridad Inclusiva y Sostenible, Friedrich Ebert Stiftung, noviembre 2022. <https://bit.ly/3I2ZM7z>

6. The World Commission on Environment and Development, Our common future, Oxford University Press, Oxford, 1987. (En castellano, Nuestro futuro común, Alianza Editorial, Madrid, 1992).

7. Ver, por ejemplo, John J. Mearsheimer, The Great Delusion. Liberal Dreams and International Realities, Yale University Press, New Haven, 2019.

8. Mark Amstutz, «The Role of Morality in International Politics», Providence, 25 de octubre, 2019. <https://bit.ly/3HD0ozu>

9. Hans j. Morgenthau, Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace, McGraw Hill, Nueva York, 1993, pp. 15-16.

10. Sobre las diferentes escuelas de las Relaciones Internacionales ver John Baylis, Steve Smith y Patricia Owens, The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations (octava edición), Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 5-19; Celestino del Arenal, José A. Sanahuja, Esther Barbé et. al, Teorías de las Relaciones Internacionales, Tecnos, Madrid, 2015; Esther Barbé, Relaciones Internacionales, Tecnos, Madrid, 2020 (cuarta edición).

11. Susan Strange, States and Markets: An Introduction to International Political Economy, Pinter, Londres, 1988.

12. Ken Booth, International Relations, Hodder & Stoughton, Londres, 2014, pp. 7-8.

13. The Independent Commission on Disarmament and Security Issues, *Common Security: A Programme for Disarmament*, Pan Books, Londres, 1982.

14. Hans Günter Brauch (Editor), Robert Kennedy (Editor), Carl Friedrich von Weizsäcker (Editor), Paul C. Warnke (Editor), *Alternative Conventional Defense Postures in the European Theater*, Vol. 3: Force Posture Alternatives for Europe after the Cold War, Taylor & Francis, Nueva York, 1993. Ver Vicenç Fisas Armengol, *Alternativas de defensa y cultura de paz*, Fundamentos, Madrid, 1993.

15. Andrew Wilson, *El Manual del Pacifista*, Editorial Debate/Círculo de Lectores, Madrid-Barcelona, 1983, pp. 299-316; *Alternative Defense Commission, The Politics of Alternative Defence*, Paladin, Londres, 1987.

16. Ver Bjørn Møller (Ed.), *Non-offensive Defence For The Twenty-first Century*, Routledge, Londres, 1994; y <https://bit.ly/3DHR63J>, «Common Security and Non-offensive Defense as Guidelines for Defense Planning and Arms Control?», *The International Journal of Peace Studies*, Vol. 1, numero 2, julio 1996. <https://bit.ly/3JLH5X6>. Sobre la creación de mecanismos regionales de seguridad ver Peter Wallensteen, *Understanding Conflict Resolution*, Sage, Londres, 2022, pp. 210-220; Kishore Mahbubani, «Multilateral Diplomacy», en Andrew Cooper, Jorge Heine and Ramesh Thakur (Eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 251-251.

17. Boutros Boutros-Ghali, *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping : report of the Secretary-General, Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*. <https://bit.ly/3I2lOXV>

18. Karlos Pérez de Armiño e Irantzu Mendia Azkue (Eds.), *Seguridad humana. Aportes críticos al debate teórico y político*, Tecnos, Madrid, 2013; Randolph B. Persaud, «Human Security», en Alan Collins (Ed.), *Contemporary Security Studies (Fifth edition)*, Oxford University Press, Oxford, 2019, pp. 144-158.

19. Alan Collins (Ed.), *Contemporary security studies*, op. cit., pp.

1-3.

20. Sobre las escuelas críticas de la seguridad tradicional ver Arlene B. Tickner, El concepto de la seguridad: aportes críticos, Informe, Fundación Friedrich Ebert, Berlín, noviembre, 2020 <https://bit.ly/3JKKK7G>; Olga Batallé, Teddy Baker y Francesc Teodoro Alandete, Un marco alternativo para la seguridad, Instituto Catalán Internacional para la Paz, Barcelona, 2022. <https://bit.ly/3lk6YTG>; Collins (Ed.), Contemporary security studies, op. cit., pp. 74-187.

21. Robert C. Johansen, Where the Evidence Leads. A Realistic Strategy of Peace and Human Security, Oxford University Press, Nueva York, 2022, p. 353.

22. Ver Jenny Pearce, Politics without Violence? Towards a Post-Weberian Enlightenment, Palgrave Macmillan, Londres, 2020; Jenny Pearce, «La seguridad en América Latina ¿Cómo refundar la conversación?», Newsletter número 7, Red de Seguridad Inclusiva y Sostenible, Fundación Friedrich Ebert, diciembre 2021. <https://bit.ly/40ApnvN>

23. Dan Smith, «Nuevo paradigma de seguridad», Vanguardia Dossier, Número 84, julio-septiembre, 2022. <https://bit.ly/40ModZJ>

24. Report of the Secretary General, Our Common Agenda, onu

, Nueva York, 2021. (Edición en español: <https://bit.ly/3wY36uq>); Mariano Aguirre, Nuestra Agenda Común y la renovación del contrato social. La Agenda 2030 y un multilateralismo eficaz y local, Secretaría General de Transición Social y Agenda 2030, Gobierno Vasco, 2023.

25. Esta sección se basa en el artículo «Taming the Dogs of War», The World Today, febrero 2022, escrito con Patricia Lewis, directora de la sección de seguridad internacional en Chatham House, Londres. <https://bit.ly/3I4amLw>. Hay versión en castellano en esglobal.org: «Prevención de conflictos: cómo controlar los demonios de la guerra» <https://bit.ly/3JH3Mfg>

26. Preventing Deadly Conflict: Final Report, Carnegie Commission for the Prevention of Deadly Conflicts, New York, 1997. <https://bit.ly/3X8aG0c>

27. «Can the Security Council Prevent Conflict?», Security Council Report, New York, 9 de febrero, 2017. <https://bit.ly/2KZitKF>

28.

onu

-Banco Mundial, Pathways for Peace, Washington

dc

y Nueva York, 2017. <https://bit.ly/2v0vAUv>

29. Laurie Nathan, «When the Flames are Licking at the Door: Standing Mechanisms for Conflict Prevention», Global Policy, 31 de mayo, 2019. <https://bit.ly/3HlZrdw>

30. Richard Caplan, Measuring Peace: Principles, Practices, and Politics, Oxford University Press, Oxford, 2019. <https://bit.ly/3wZnqvX>

31. Emery Brusset, Cedric de Coning y Bryn Hugues, Complexity Thinking for Peacebuilding Practice and Evaluation, Palgrave Macmillan, Londres, 2016, pp. 1-9. Ver Daniel Innerarity, Una teoría de la democracia compleja, Galaxia Gutenberg, Madrid, 2020.

32. Elizabeth Diego-Navarro et al., «¿Cómo podemos estar mejor preparados para la próxima crisis de salud pública? Lecciones aprendidas de la pandemia de Covid 19», Instituto de Salud Global (ISGlobal), Barcelona, 21 de noviembre 2021. <https://bit.ly/3wY9zFI>

33.

34. Community Peace Structures in Focus, Conciliation Resources, Londres. <https://bit.ly/2ZCPoxM>

35. <https://bit.ly/3X6Q1cJ>

10. El futuro

Pese a los inmensos avances que se han logrado en reducción de la pobreza, alta tecnología, comunicaciones, salud y otros campos científicos, el mundo actual tiene grandes desigualdades económicas y sociales, y enfrenta poderosos desafíos sobre cambio climático, seguridad alimentaria, salud y trabajo, entre otras cuestiones esenciales para una vida digna. Una nueva Guerra Fría restará recursos económicos y voluntad política para ocuparse de estos problemas globales. Los Estados priorizarán sus intereses nacionales sobre los problemas comunes que afectan a la humanidad. Las organizaciones multilaterales, especialmente Naciones Unidas, se verán más debilitadas y limitadas en su capacidad de acción.

Ante la falta de políticas comunes y coordinadas, y alentados por un clima de nueva Guerra Fría, los Estados continuarán profundizando las tendencias actuales: rearme; más muros y fronteras cerradas ante las crecientes migraciones por falta de medios de vida e inseguridad, restricciones al derecho de asilo; menos fondos para crisis humanitarias y prevención y gestión de crisis alimentarias, pandemias y guerras; falta o limitado cumplimiento de los acuerdos sobre cambio climático; persistencia de la precariedad laboral que afecta al 60 % de la fuerza laboral adulta mundial (alrededor de 2.000 millones de personas).¹ Las tendencias autoritarias y antidemocráticas en muchos espacios nacionales fortalecerán la falta de cooperación en el ámbito internacional.²

El Banco Mundial estima que alrededor del 8,5 por ciento de la población mundial (685 millones de personas) podría ser extremadamente pobre para fines de 2022, y que la pobreza ahora está disminuyendo a un ritmo muy lento de solo el 2 % al año.³

Los procesos económicos entrelazados con las revoluciones tecnológicas serán crecientemente sofisticados, con el peligro que la mayor parte de la población mundial carezca de los medios educativos debido a la denominada brecha digital y, por lo tanto, carezca de la capacidad tanto para integrarse en ellos como para

opinar sobre los mismos a través de procesos democráticos.

Habrán sectores sociales, en países altamente industrializados y entre las élites y sus periferias en otros países, que ya tienen acceso a revolucionarios avances científicos aplicados a la medicina, a la vida cotidiana y al bienestar personal de ellos mismos y sus descendientes, e incluso podrán especular con extender su promedio de vida y hasta soñar con la inmortalidad.⁴ Se configuran sectores sociales que combinan modernidad laboral y tecnológica con conservadurismo social en una ideología racista, antifeminista y antisionista, que Enzo Traverso, de la Universidad de Cornell, califica de «postfascista».⁵

Junto a ellos, y a la vez separados por barreras visibles e invisibles en los espacios nacionales, urbanos y rurales, estarán los sectores sociales pobres y excluidos en países ricos, intermedios y pobres. La incorporación de la robotización y la inteligencia artificial podría provocar la desaparición de millones de empleos en el mundo, que no necesariamente serán sustituidos por nuevos tipos de trabajos o las personas se ven obligadas a aceptar empleos de baja calidad y menores salarios.⁶

Todos se verán afectados por el cambio climático, pero unos tendrán medios para vivir crecientemente alejados y aislados en burbujas de confort dentro de sus países, de la misma forma que se aíslan en casas fortificadas y con seguridad privada en barrios exclusivos en Río de Janeiro, Johannesburgo o en los *countries* de Argentina, como si fuese un problema inexistente, mientras que otros viven y sufren ya esos efectos.

Nada asegura que la democracia va a ser el sistema predominante y hacia el que se orienten todas las sociedades. La lucha entre democracia parlamentaria, autoritarismos, y democracias inclusivas y participativas será más aguda. Vinculado con esta tensión, se encuentra el problema del control social y despolitización que generan lo que el crítico cultural Jonathan Crary denomina el «complejo de internet»: la amplia gama de plataformas digitales, protocolos e infraestructura física que se han vuelto «inseparables del inmenso e incalculable alcance del capitalismo 24 horas al día, 7 días a la semana». Crary critica las operaciones ideológicas del complejo Internet y muestra cómo su infiltración en casi todos los

rincones de la realidad social ha dejado a los individuos políticamente impotentes y desposeídos de un sentido real del tiempo y de los problemas que asolan al planeta.⁷

Crisis de la democracia

El sistema multilateral (y las regulaciones sobre derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario y crímenes contra la humanidad) se verán más debilitados por las duras políticas de las grandes potencias y las emergentes. El espacio para la diplomacia, el diálogo político y la mediación se verán restringidos. Las alianzas entre Estados serán más flexibles, adaptadas a la geopolítica y la geoeconomía, con menos énfasis en las alineaciones en torno a la democracia e indiferentes a si se establecen pactos con regímenes autoritarios. Estos, a su vez, se ven legitimados por parte de electores desencantados de democracias incompletas que no les han dado bienestar o encantados porque les han permitido ser exageradamente ricos. En otros casos, los gobiernos ya han logrado un sistema represivo donde las elecciones, a través del fraude o eliminando a la oposición, les confirman en el poder.

Otro escenario es el que promueve la ultraderecha estadounidense, deslegitimando el sistema electoral y tomando el control de instituciones democráticas desde comités locales hasta la Corte Suprema, y cuestionando los resultados de las elecciones. El asalto al Congreso el 6 de enero de 2021 fue una manifestación espectacular de un proceso complejo y constante, y un modelo que ha sido continuado por la ultraderecha en Brasil con el asalto al Congreso, Palacio Presidencial y Corte Suprema en enero de 2023.

Como indica el politólogo Adam Przeworsky de la Universidad de Nueva York:

las instituciones representativas tradicionales están pasando por una crisis en muchos países del mundo. En algunos de ellos, ocupan el poder líderes anti estatistas, prejuiciosos, xenófobos, nacionalistas y autoritarios; en muchos otros, los partidos de esa calaña siguen

logrando avances electorales en un momento en que gran cantidad de ciudadanos situados en el centro político ha perdido confianza en los políticos, los partidos y las instituciones. Las denuncias dirigidas a las instituciones representativas suelen desestimarse por considerarse una manifestación de «populismo». No obstante, la validez de las críticas a las instituciones tradicionales es evidente.⁸

Las grandes potencias buscarán socios económicos, políticos y militares según sus necesidades y capacidades. El concepto de dominio y poder será flexible: para unas potencias será controlar tecnologías y patentes, acceso a recursos y rutas por las que circulan las mercancías; para otras controlar mercados y fronteras. Las potencias intermedias tratarán de acomodarse pragmáticamente estableciendo diferentes tipos de cooperación con Rusia, China, la ue y Estados Unidos. Moscú, por ejemplo, desde que se le impusieron sanciones por la invasión a Ucrania, ha estrechado los vínculos con Irán, China y Turquía, y ha lanzado una fuerte ofensiva diplomática en África Subsahariana a partir de febrero de 2022. Estados Unidos, que en las últimas décadas ha mostrado un interés muy bajo por esta región, trata de profundizar los lazos frente a la influencia china y rusa. El secretario de Estado Blinken en agosto, en diciembre hubo una reunión del presidente Biden con dirigentes africanos en Washington, y en enero de 2023 la secretaria del Tesoro, Janet Yellen, prometió aumentar las inversiones y el comercio de EEUU en África.

En Estados Unidos y entre los aliados de la OTAN, hay una amplia corriente de opinión que considera que es inevitable volver a un enfrentamiento entre grandes potencias. En Rusia se discute si el mundo avanza en una transformación desde la unipolaridad (dominio de Estados Unidos) hacia una multipolaridad o un sistema de bipolaridades (Estados Unidos-China, Estados Unidos-Rusia).⁹ Mientras, algunos ideólogos predicen el fin de la civilización occidental, acusan a Estados Unidos y sus aliados de querer acabar con Rusia y proponen que esta sea la gran potencia que rescate al sistema internacional de lo que consideran su decadencia política y moral.

China sortea problemas derivados de su propio gran desarrollo de las últimas décadas (como la crisis de la construcción y venta de

viviendas) mientras aspira a ser la mayor potencia global en una década. Bajo Xi Jinping, escribe Kevin Rudd,

la ideología impulsa la política con más frecuencia que al revés. Xi ha llevado la política a la izquierda leninista, la economía a la izquierda marxista y la política exterior a la derecha nacionalista. [...] (H) a avivado el nacionalismo al seguir una política exterior cada vez más asertiva, impulsada por una creencia de inspiración marxista de que la historia está irreversiblemente del lado de China y que un mundo anclado en el poder chino produciría un orden internacional más justo. [...] La cosmovisión de Xi es más compleja que la de Mao, y mezcla pureza ideológica con pragmatismo tecnocrático.¹⁰

Si se observa la experiencia de la Guerra Fría, puede concluirse que los sistemas democráticos se verán debilitados por el pragmatismo que guiará a las relaciones internacionales y que pondrá intereses por delante de valores. También porque la confrontación de Estados Unidos y sus aliados con China y Rusia puede restringir de forma explícita e implícita el disenso con esas políticas de confrontación y con los aumentos de los gastos militares.

En Rusia y China la disidencia se combate de forma brutal y directa. En los países democráticos, aunque hay normas legales y mayor respeto por las libertades públicas y los derechos ciudadanos, las redes sociales y los movimientos de ultraderecha se ocupan de hostigarlas, con mayor o menor complacencia de los gobiernos. Como ya está ocurriendo, tratar de entender las razones que han llevado a Rusia a invadir Ucrania o a China a reivindicar la soberanía sobre Taiwán podría ser criticado o censurado en medios políticos, académicos y periodísticos alegando connivencia con Moscú o Pekín.

Desde la perspectiva y la práctica rusa y china, toda disidencia es reprimida, y las redes sociales y medios no oficiales de expresión son censurados. Más en general, los Estados usan cada vez más instrumentos tecnológicos avanzados para tareas de inteligencia y control social, convirtiendo a los ciudadanos críticos en sospechosos. Como ocurrió en la Guerra Fría, las grandes potencias estarán más preocupadas por ganar aliados y espacio a sus contrincantes que por apoyar procesos de democratización o

denunciar violaciones de derechos, menos aún si en Estados Unidos hay, pese a las diferencias, serios problemas con estas cuestiones, y Rusia y China son estados autocráticos.

Michael Brenes, profesor de Historia en la Universidad de Yale, y Van Jackson, del Centre for Strategic Studies en Nueva Zelanda, indican que:

Si se deja como única base para la gran estrategia estadounidense, la rivalidad entre las grandes potencias se volverá circular, validando los caminos militaristas de Rusia y China y justificando una burocracia de seguridad nacional estadounidense super poderosa preparada para un conflicto perpetuo. No podrá rectificar las fuentes de la debilidad democrática, que tienen sus raíces en la precariedad económica, la corrupción política y el racismo. Conducirá a la elección de líderes autocráticos, que denunciarán los fracasos internos de Estados Unidos y los atribuirán a una política exterior supuestamente débil.¹¹

La guerra presente y futura

Durante la Guerra Fría, el rearme se realizó a costa de aumentar los presupuestos militares en detrimento de los gastos sociales, especialmente en Estados Unidos y la

urss

, y del gasto en ayuda internacional al desarrollo y humanitaria. Los datos indican que estamos en una tendencia similar, pero con los problemas mucho más agudizados. La historiadora Margaret MacMillan resume así las tendencias:

En el futuro habrá confrontaciones violentas entre, por un lado, ejércitos profesionales dotados de alta tecnología de sociedades avanzadas con fuerte poder económico y, por otro, fuerzas organizadas de forma flexible que usan armas de bajo coste y el

terrorismo. Las armas sofisticadas de los primeros no necesariamente serán eficaces contra la imprevisibilidad de los segundos.

Conflictos armados urbanos, protagonizados por bandas armadas contra fuerzas del Estado, y entre ellas.

Guerras masivas entre grandes potencias. Los rápidos cambios tecnológicos que incluyen la ciberguerra, mayor precisión de los misiles intercontinentales, y la robotización aplicada al campo de batalla pueden generar tensiones no calculadas. A esto se suma que en la complejidad de una guerra entre potencias las planificaciones pueden fallar, como ocurrió en las dos guerras mundiales del siglo

XX

.¹²

El uso de la ciberguerra es particularmente alarmante. En mayor o menor medida casi todos los Estados del sistema internacional pueden desarrollarla en el futuro medio, y contar con la capacidad para colapsar el funcionamiento de otras sociedades, privándolas de electricidad (incluyendo generadores de respaldo), inmovilizando los sistemas de datos que permiten el funcionamiento del transporte, hospitales, administración pública y privada, producción industrial y hasta la comunicación privada de los ciudadanos.

Anne-Marie Slaughter, presidenta del instituto New America, explica:

La banca se detendría, la fabricación de bienes pararía y la entrega de medicamentos a las farmacias no se podría realizar. Las tiendas de comestibles se quedarían sin inventario y no podrían reabastecerse. Las plantas de tratamiento de agua dejarían de funcionar. Las comunicaciones cesarían. Imaginemos el confinamiento por la pandemia, pero sin internet, teléfonos, transporte o servicios esenciales.

El caos resultante sería el equivalente de acción más lenta de una bomba de neutrones, que mataría a la gente y dejaría intactos los edificios. La muerte sería indirecta, causada por la falla de los sistemas diseñados para mantener a las personas con vida en lugar de matarlas activamente. Los sobrevivientes de esta muerte masiva podrían volver gradualmente a las formas preindustriales o, donde haya suficiente resiliencia no digital integrada en los sistemas existentes, a una era anterior a los teléfonos móviles y a Internet. De cualquier manera, la devastación económica y social acabaría con la vida tal como la conocemos.¹³

Las guerras civiles y conflictos violentos dentro de los Estados son crecientemente más complejos, con actores políticos y criminales en muchos casos intercambiables, sin respetar el Derecho Internacional y el Derecho Internacional Humanitario. Claudia McGoldrick, asesora de la presidencia del Comité Internacional de la Cruz Roja, indica que:

múltiples conflictos de larga duración, frecuentemente con repercusiones regionales, se caracterizan por complejas conexiones entre partes asimétricas, particularmente grupos armados no estatales fragmentados y multiplicados (al igual que compañías y organizaciones de seguridad privada, bandas urbanas, milicias y un amplio espectro de entidades criminales transnacionales, incluyendo grupos «terroristas»). También por una extendida falta de respeto por las normas fundamentales del Derecho Internacional Humanitario, y un amplio desinterés por terminar el conflicto.¹⁴

Pobreza y crisis alimentarias

En abril de 2022, la organización no gubernamental Oxfam explicó en su informe Tras la crisis, la catástrofe que más de 260 millones de personas adicionales podrían verse sumidas en la pobreza extrema en 2022 como consecuencia de la Covid 19, el aumento de las desigualdades a nivel global y el gran incremento de los precios

de los alimentos, y todo ello exacerbado por la guerra en Ucrania.

Para finales de 2022, aproximadamente 860 millones de personas viven en situación de pobreza extrema (con menos de 1,9 dólares al día). El número de personas que padecen desnutrición alcanza los 827 millones a fines de 2022. Oxfam estima que sólo el aumento de los precios de los alimentos a nivel mundial sumiría en la pobreza extrema a 65 millones de personas más, contribuyendo a alcanzar ese total de 263 millones adicionales.¹⁵

El Programa Mundial de Alimentos de la onu asistía a más de 150 millones de personas en 2022. Las crisis alimentarias están impulsadas por tres cuestiones, explica Arif Husain, su director económico:

conflictos, choques climáticos y las dramáticas consecuencias económicas y sociales de la pandemia de la Covid 19 se ven exacerbados por las debilidades estructurales, así como las desigualdades y la evidente falta de redes de seguridad social, que empeoran la situación de manera dramática.

Los precios de las materias primas alimentarias a principios de 2022 estaban en su punto más alto en diez años y los precios de los combustibles en el suyo en siete años. El aumento de los precios profundiza los desafíos para aquellos que apenas pueden pagar los alimentos en tiempos normales, un problema que se ha amplificado mucho por la guerra en Ucrania, que actúa como el «granero» del mundo.¹⁶

En septiembre de 2022, la Fundación Bill & Melinda Gates publicó su informe anual indicando que la guerra de Ucrania ha exacerbado drásticamente los desafíos de seguridad alimentaria y prevención de epidemias, y ha puesto a prueba el compromiso de Europa con la ayuda internacional y la acción climática. Diversos análisis advierten que el mundo está en camino de no cumplir la mayor parte de la Agenda 2030 —los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods) de la onu.¹⁷

Los grandes temas del futuro

En la nueva Guerra Fría se acentúa la tendencia al aumento del gasto militar y el rearme. En 2021 fue de 2 trillones de dólares (aproximadamente 2 millones de billones de euros).¹⁸ En este contexto, es probable que más Estados consideren que la mejor seguridad es contar con armas nucleares, lo que debilitará todavía más el Tratado de No Proliferación (

tnp

), mientras que los nueve Estados que ya las tienen proseguirán las modernizaciones de sus arsenales, en paralelo al de las armas convencionales, químicas y bacteriológicas.

Suecia y Finlandia ingresan en la otan, que ha decidido en su Concepto Estratégico de 2022 para la próxima década fortalecer su capacidad de despliegue rápido, dar mayor poder a los mandos de la Alianza para tomar decisiones y aumentar el despliegue de tropas en su flanco oriental. Por su parte, Rusia desplegará más armamento y tropas en actitud ofensiva hacia países de la Alianza Atlántica.

En el futuro habrá una serie de temas e interrogantes en los estudios y la práctica de las relaciones internacionales:

La soberanía: habrá pugnas, que podrían ser violentas, por territorios, como Crimea y el este de Ucrania, Cachemira y otros. Habrá también reivindicaciones ultranacionalistas frente a la globalización y exigiendo que se cierren las fronteras a la inmigración.

La identidad. Habrá conflictos y rupturas sobre la religión, la pobreza y la desigualdad. Las identidades afectarán el carácter de los Estados, y este la forma de vincularse con el resto del mundo.

Jerarquía de poder. Se profundizará la pugna entre Estados Unidos,

China, Rusia y los emergentes.

Guerra. Las cuestiones de poder entre grandes potencias condujeron en el pasado a guerras denominadas mundiales. Existen grandes interrogantes sobre si se repetirá ese patrón. Entre tanto, prosiguen los conflictos violentos y guerras, mayormente en estados denominados frágiles, con excepciones como Ucrania. Las instituciones multilaterales son débiles para gestionarlos y eventualmente alcanzar la paz.

Revuelta y revolución. Las revueltas sociales se han multiplicado en las últimas dos décadas, especialmente en contra de los impactos del modelo neoliberal promovido en el contexto de la globalización. Los interrogantes son diversos, entre otros, si pueden dar lugar a nuevas formas de hacer política y si la represión, desde Hong Kong y Myanmar a Irán, China y países de la región andina, las podrá contener.

Gobernanzaglobal. A medida que ha aumentado el conocimiento y preocupación social por cuestiones como la crisis ambiental, los organismos internacionales como la

onu

se ven sometidos a críticas sobre su limitada capacidad de acción producto de la sujeción a los estados miembros mientras son, de hecho, sustituidos por el G-20, foro de gobernantes y presidentes de bancos centrales de veinte países industrializados y emergentes.

Naturaleza. El gran problema del siglo

xxi

será el impacto del capitalismo sobre el medio ambiente, el crecimiento la población mundial. Y la tensión entre cambios de modelos productivos o profundización de la crisis climática. Ken Booth indica que «el fracaso en mitigar el cambio climático incrementa los riesgos de desorden político, migraciones masivas, incertidumbre económica, inseguridad económica y conflictos violentos».

Economía política. Después de la crisis financiera de 2008 el modelo de

capitalismo neoliberal ha quedado deslegitimado y se han multiplicado las críticas. Un interrogante es si surgirán alternativas que pongan la economía al servicio de las personas; si China y los emergentes conquistarán espacios en los foros (como el G-20) actualmente dominados por las denominadas economías industrializadas; y cómo será la tensión entre capitalismo y naturaleza.

Emancipación. Continuarán las demandas de la sociedad civil local y global sobre cuestiones como paz, justicia, democracia, medio ambiente, desarme, respeto a la ley, acabar con la pobreza y limitar la desigualdad.¹⁹

Tecnología. Los cambios y avances tecnológicos tienen un impacto en las políticas exteriores de defensa debido a la demanda y competencia por materiales y «tierras raras»,²⁰ y su utilización en la innovación de los sistemas de defensa y en la transición a economías verdes. En el futuro no lejano, el poder y las relaciones internacionales se verán transformados por el uso de semiconductores, nuevas fuentes y formas de energía, y la aplicación a la guerra de la inteligencia artificial y la robotización.

*Lo inesperado. Pueden ocurrir eventos inesperados positivos y negativos. Más aún, dada la complejidad y carácter no lineal de los complejos procesos económicos, políticos y sociales, como se indica en la primera parte de este libro, generan incertidumbre. Esto abre la posibilidad de que los seres humanos puedan producir cambios positivos y también lo contrario.*²¹

Las armas nucleares, su modernización, el peligro de utilización, la crisis de los acuerdos de control de armamentos, y el fracaso del Tratado de No Proliferación de armas nucleares.

*La falta de cumplimiento del Derecho Internacional, y derespeto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la prevención del genocidio.*²²

El Antropoceno

Las confrontaciones por recursos energéticos serán muy intensas. Se incrementará la tensión entre el uso de fuentes tradicionales de energía (petróleo y carbón, y los lugares de donde se extraen) y las tecnologías verdes.²³ Tanto la energía como los alimentos serán utilizados cada vez más como armas geopolíticas. Los desabastecimientos masivos de alimentos sucederán con más frecuencia debido a que la crisis climática que produce sequías, desertización, incendios, pérdida de tierras rurales y espacios urbanos debido al aumento del nivel del mar combinado con escasez de agua potable y para cultivos, extinción de especies y problemas de salud.

El presente y futuro de la biosfera depende de la acción humana (grandes cambios en el pasado fueron consecuencias de impactos geológicos). La huella de la humanidad está presente hasta en los lugares más recónditos del planeta y genera consecuencias indeseadas, algunas de larga duración y otras irreversibles.²⁴ Un estudio del Instituto de Investigación para la Paz de Estocolmo (sipri), explica que durante los últimos 50 años:

la externalización de los costos ambientales a través del tiempo y el espacio se ha vuelto tan rutinaria que aquellos con poder, educación y dinero rara vez tienen que asumir la responsabilidad de las consecuencias sociales y ecológicas de sus acciones. A pesar de varias décadas de colaboración ambiental internacional, construcción de instituciones y gobernanza, la difusión de estilos de vida de alto consumo ha proyectado largas sombras sobre tierras lejanas y ha tenido como resultado el derretimiento de glaciares, océanos acidificados, pérdida sin precedentes de hábitats naturales y extinción masiva de especies.

El estudio del sipri define así el Antropoceno: «es un término acuñado en el cambio de milenio para describir estas profundas transformaciones ambientales. Se trata de un concepto que hace referencia a una nueva y peligrosa era en la historia del planeta, en la que las actividades sociales y económicas de la humanidad están socavando y alterando fundamentalmente el soporte vital planetario de sistemas de los que todos dependemos».²⁵

Impacto sobre la fragilidad estatal

La ausencia o lentitud de diálogo y negociaciones entre China y Estados Unidos, los dos principales países contaminantes del mundo, tendrá gravísimas consecuencias en el conjunto del planeta. La ruptura de la comunicación entre Washington y Moscú, en particular sobre cómo enfrentar conjuntamente el cambio climático, afectará también a las negociaciones sobre el deshielo del Ártico, sus recursos y las nuevas rutas de navegación. Según un análisis del Advisory Council on International Affairs (Países Bajos), se estima que el 13 % de las reservas mundiales de petróleo aún no descubiertas y el 30 % de las reservas de gas se encuentran en el Ártico. En esta región habrá nuevas rutas de navegación lo largo de las costas rusas y canadienses, y a través del Polo Norte.

Estas perspectivas crean expectativas sobre el potencial económico del Ártico, pero también preocupan los conflictos que se pueden generar entre los países que poseen partes de su territorio (Canadá, Dinamarca, EEUU, Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia y Suecia).²⁶ Estamos, dice el investigador Vicenç Fisas ante «la paradoja ártica, en la que el calentamiento global inducido por los seres humanos impulsa el derretimiento precipitado de la capa de hielo del Ártico, facilitando a su vez el acceso a nuevos recursos de petróleo y gas».²⁷

La crisis del medio ambiente afecta al conjunto del planeta, con graves impactos que se preveía que iban a ocurrir dentro de varias décadas. Sus consecuencias ya son extremadamente serias en países del Sur y tienen una relación creciente con conflictos armados.

El incremento de la temperatura afectará a poblaciones vulnerables, en particular niños y ancianos. Las enfermedades tropicales se transmitirán con mayor facilidad y las infraestructuras sanitarias se verán saturadas. La producción de alimentos tendrá serios problemas, especialmente la agrícola debido a las sequías, y la pesca por la contaminación y el agotamiento de los bancos de peces. Aumentarán las tensiones por recursos, en particular el agua y las tierras cultivables, y por efectos de la deforestación. Habrá más incendios y esto, a la vez, incrementará el calentamiento global.

Los denominados Estados frágiles o con crisis de sus instituciones se verán particularmente afectados por conflictos de diversa intensidad entre sus ciudadanos, y entre estos y gobiernos con baja legitimidad que utilizan los recursos naturales para su beneficio. En las próximas décadas, los efectos de la falta de Estado serán dramáticos. La pérdida de medios de subsistencia debido a la degradación ambiental y el clima extremo, y el efecto paralizante sobre la seguridad alimentaria de las personas, pueden aumentar las tensiones sociales.

El cambio climático puede también contribuir a una mayor movilidad forzada de poblaciones, por lo que la afluencia de personas podría suponer una carga adicional para las economías locales, lo que aumenta el riesgo de conflictos por los recursos. La perturbación y la desesperación causadas por una mayor competencia por los recursos y los fenómenos meteorológicos extremos pueden ser explotados por grupos políticos violentos, criminales o de élites con fines políticos y económicos, en particular cuando los gobiernos no están dispuestos o no pueden responder de manera efectiva. La desigualdad en el acceso y el control de recursos como la tierra, el agua o los bosques, junto con la explotación insostenible de los recursos, ha sido un factor que ha contribuido a la aparición de la violencia en varios países.

Una investigación de Chatham House indica que para 2040 alrededor de un tercio de las tierras cultivables del mundo estarían expuestas a sequías severas cada año, y alrededor de 3.900 millones de personas probablemente experimenten grandes olas de calor cada año. En la década de 2030, alrededor de 400 millones de personas cada año no podrán trabajar al aire libre debido a las altas temperaturas y el número sometido a estrés por calor más allá del ‘umbral de supervivencia’, en el que el punto que calor mata, probablemente supere los 10 millones.

La investigadora Anna Åberg explica esta relación en dos direcciones entre contextos de fragilidad, cambio climático y posibilidad de conflicto:

Si bien ninguna región está, o estará, a salvo de la crisis climática,

la vulnerabilidad es mayor en áreas donde prevalece la pobreza, la gobernanza presenta desafíos sustanciales, los medios de vida son «sensibles al clima» y el acceso a los recursos y servicios básicos está significativamente restringido. Y en geografías plagadas de conflictos.

De hecho, muchas de las características que hacen que un estado sea propenso a los conflictos, como los bajos niveles de desarrollo humano y económico y las instituciones políticas excluyentes, también hacen que un país sea menos capaz de soportar los impactos del cambio climático.²⁸

Más allá del debate sobre si estamos o no ante una segunda Guerra Fría, son numerosos y complejos los problemas que enfrenta la humanidad ante la crisis ambiental y el desafío de que todos los ciudadanos del planeta tengan bienestar y una vida digna con sus necesidades satisfechas y sus derechos respetados. Es posible que una nueva Guerra Fría estreche los márgenes de acción para el cambio de paradigmas económicos y de relación con la naturaleza, formas de representación política, y modelos de seguridad. La acción política para preservar las libertades y derechos frente a los ataques del autoritarismo, al tiempo que abrir espacios y cambios y reformas es realmente urgente.

1. Blog El mundo mundial de José M. Tortosa, 15 de diciembre, 2022 <https://bit.ly/3DLPRkf>

2. Marc Reverdin, «Mending Multilateralism: on Getting Worse and Getting Better», Institute Montaigne, París, 14 de enero, 2021.

3. Wolfgang Fengler, Homi Kharas, and Juan Caballero, «The forgotten 3 billion», Brookings Institution, 21 de octubre, 2022. <https://brook.gs/3I3Ugld>.

4. Yuval Noah Harari, Homo Deus. A Brief History of Tomorrow, Vintage, Londres, 2027, Parte I. (Hay edición en castellano: Debolsillo, Barcelona, 2022).

5. Enzo Traverso, *Las Nuevas Caras de la Derecha*, Siglo

xxi

Editores, Buenos Aires, 2018.

6. David Rotman, «Una historia de desempleo, automatización, robots y falsa prosperidad», *MIT Technology Review*, 27 de junio, 2018. <https://bit.ly/3HEI34X>. Ver Carl Benedikt Frey, *The Technology Trap. Capital, Labor, and Power in the Age of Automation*, Princeton University Press, Princeton, 2019; y Mariano Aguirre, «La Trampa Tecnológica», *Politica Exterior*, 22 de noviembre, 2019. <https://bit.ly/40xbE8Z>

7. Ver, por ejemplo, Jonathan Crary, *Tierra Quemada. Hacia un Mundo Postcapitalista*, Ariel, Barcelona, 2022.

8. Adam Przeworsky, *Las Crisis de la Democracia*, Siglo

xxi

Argentina, Buenos Aires, 2022, p. 10 en el prólogo a la edición en castellano. Ver también Enzo Traverso, *Las Nuevas Caras de la Derecha*, Siglo

xxi

Argentina, Buenos Aires, 2018; y una reseña de diversos estudios sobre crisis de la democracia en Adam Tooze, «Democracy and Its Discontents», *The New York Review of Books*, 6 de junio, 2019. <https://bit.ly/2WaYFLT>

9. Andrey Kortunov, «Between Polycentrism and Bipolarity», *Russian International Affairs Council*, Moscú, 4 de septiembre, 2019. <https://bit.ly/3JNkauO>

10. Kevin Rudd, «The World According to Xi Jinping: What China's Ideologue in Chief Really Believes», *Asia Society*, Nueva York, 10 de octubre, 2022. <https://bit.ly/40BoMu0>

11. Michael Brenes y Van Jackson, «Great-Power Competition is Bad for Democracy», *Foreign Affairs*, 14 de julio, 2022. <https://>

fam.ag/3l9YfDD

12. Margaret MacMillan, War. How Conflict Shaped Us, Profile Books, Londres, 2020, pp. 285-289. (Edición en castellano: La guerra, cómo nos han marcado los conflictos, Turner, Madrid, 2021).

13. Anne-Marie Slaughter, «Put an End to Brinkmanship», Foreign Policy, 5 de enero, 2023. <https://bit.ly/3I3KCiw>

14. Claudia McGoldrick, «The State of Conflicts Today: Can Humanitarian Action Adapt?», International Review of the Red Cross, Ginebra, 2015, Vol. 97, Número 900, p. 1183.

15. Panorama desolador: más de 260 millones de personas adicionales caerán este año en la pobreza extrema, Oxfam International, 12 de abril, 2022. <https://bit.ly/3Y87OSn>

16. Arif Husain, «Global Food Crisis: Fuelled by conflict», The World Today, Chatham House, 30 de septiembre, 2022. <https://bit.ly/3YlnmSm>

17. El futuro del progreso. Informe 2022. Bill & Melinda Gates Foundation, <https://gates.ly/3wZROFN>; Andrew Edgecliffe-Johnson y Sarah Neville, «Bill Gates Warns Ukraine War is Sapping Europe's Foreign Aid Budgets», Financial Times, 13 de septiembre, 2022. <https://on.ft.com/3jCvFKS>

18. Trends in world military expenditure 2021,

sipri

, Estocolmo, 2022. <https://bit.ly/3I2w4PV>

19. Sobre el concepto de emancipación ver Ken Booth, Theory of World Security, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 95-148.

20. «Las tierras raras son elementos imprescindibles en el ámbito de la defensa, entre cuyas aplicaciones se encuentran las armas de precisión, los drones, los sistemas de guía, las tecnologías de sigilo o los láseres y sistemas de radar y sonar, así como serían también

empleados a fin de conferir dureza o características específicas a las aleaciones y superaleaciones de alto rendimiento en vehículos blindados y proyectiles». Fuente: Rocío Vales Calderón, «Las tierras raras en la competición estratégica entre grandes potencias», Ejército, 21 de abril, 2022. <http://bit.ly/3DIxxII>

21. Ken Booth, *International Relations*, Hodder & Stoughton, Londres, 2017, pp. 120-129.

22. El Derecho Internacional es el conjunto de reglas y principios, y prácticas, muchas de ellas no obligatorias, que proveen las líneas de funcionamiento basado en la ley y la ética en cuestiones como los derechos humanos o la igualdad racial y de género en las relaciones entre los Estados. Los temas comunes del Derecho Internacional son la paz y la guerra, la diplomacia, los derechos humanos o el comercio. Con los avances tecnológicos, la lista se ha ampliado a cuestiones como las patentes intelectuales, la contaminación transfronteriza y el uso de alta tecnología sin presencia humana en los campos de batalla. Fuente: Malcolm Shaw, «International Law», *Enciclopedia Britannica*, consultado en 2023. <http://bit.ly/3JN8bNO>. Ver Stephen C. Neff, *Justice Among Nations. A History of International Law*, Harvard University Press, Cambridge, 2014, pp. 481-483.

23. Helen Thompson, *Disorder. Hard Times in the 21st Century*, Oxford University Press, Oxford, 2022.

24. Thomas Hylland Eriksen, *Overheating. An Anthropology of Accelerated Change*, Pluto Press, Londres, 2016, pp. 16-17.

25. Eva Löwbrand, Malin Mobjörk y Rickard Söder, «One Earth, Multiple Worlds: Securing Collective Survival on a Human Dominated Planet», en Eva Löwbrand y Malin Mobjörk (eds.), *Anthropocene (In)securities Reflections on Collective Survival. 50 Years After the Stockholm Conference*,

sipri

Research Report Nº 26, Oxford University Press, 2021, pp. 2-3.

26. *The future of the Arctic Region: Cooperation or Confrontation?*

Advisory Council in International Affairs, La Haya, 2014. <http://bit.ly/3JHeuCu>

27. Vicenc Fisas Armengol, Geopolítica del Ártico, La Amenaza del Cambio Climático, Icaria Editorial, Barcelona, 2018.

28. Anna Åberg, «Conflict, fragility and multilateral climate funds», Expert Comment, Chatham House, 12 de agosto, 2022. <http://bit.ly/3XfyoHM>

Sobre el autor

Mariano Aguirre (Master en estudios de paz, Trinity College, Dublin) es associate fellow del programa de seguridad internacional del instituto Chatham House (Londres) y coordinador de la Red de Seguridad Latinoamericana Inclusiva de la Fundación Friedrich Ebert. Previamente ha sido director del Centro de Investigación para la Paz (Madrid), coordinador de programas de seguridad en la Ford Foundation (Nueva York), co-director del think-tank

fride

(Madrid), director del Norwegian Centre for Conflict Resolution (

noref

, Oslo), y asesor de la Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas en Colombia.

Con experiencia en análisis de conflictos y relaciones internacionales, ha participado en procesos de promoción del diálogo político y mediación en Palestina, Siria y Colombia, y en proyectos, entre otras cuestiones, de guerras de baja intensidad, política de seguridad española, construcción de paz, prevención y post conflicto, el papel de las potencias emergentes, estados frágiles, cooperación internacional, política interior y exterior de Estados Unidos, el papel de América Latina en el orden internacional, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods) de Naciones Unidas, y sobre el proceso de paz del gobierno de Colombia y las farc.

Es profesor del Master de Acción Internacional Humanitaria del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto (Bilbao), y de la Escola de Cultura de Paz (Universidad Autònoma de Barcelona).

Autor, coautor y editor de diversos libros sobre cuestiones internacionales, paz y seguridad. Lo más recientes: Salto al vacío.

Crisis y declive de Estados Unidos (Icaria, Barcelona, 2017); «Las políticas post imperiales de Donald Trump hacia América Latina», en Wolf Grabendorff y Andrés Serbin (Eds.) Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina (Icaria-cries, Barcelona–Buenos Aires, 2020); La agenda de la protesta social en Colombia: ¿una oportunidad para la cooperación internacional?, Cuadernos Deusto Derechos Humanos 96 (Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2021);

Escribe, entre otras publicaciones, en Política Exterior, esglobal.org, The World Today, bbc Mundo, El País, Vanguardia Dossier, y El Espectador.

Ha recibido diversos premios por su actividad profesional, entre otros, de la Asociación pro Derechos Humanos de España, Justicia y Paz de Periodismo, y el del instituto Observare de la Universidad Autónoma de Lisboa.

Las opiniones expresadas en este libro son responsabilidad del autor y no necesariamente de las instituciones a las que está vinculado.

